



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA [©] Facultad de
Derecho

**Programa de Doctorado en
Derecho, Ciencia Política y
Criminología.**

**Régimen jurídico del
Protocolo en España.**

Tesis doctoral.

**Doctorando: Justo Figueroa Pastor.
Director: Prof. Dr. Juan Francisco Mestre Delgado.**

València, mayo de 2018.



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

A María José, mi mujer, que ha cambiado mi vida. Esta tesis es solo una de las consecuencias.

Para Jorge, mi hijo, que algún día leerá esto.

Al Profesor Doctor Juan F. Mestre Delgado, mi director, mi maestro, que creyó en mi y que con su afecto y conocimientos hizo de esto una realidad.

A los que no están, porque una parte de lo que me enseñaron me ha llevado hasta aquí.

ÍNDICE.

LIBRO I. ORIGEN, FUNDAMENTO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRECEDENCIAS OFICIALES.

- a) La precedencia como elemento del protocolo en la historia. 14
- b) Desarrollo histórico de la precedencia en España. 18
- c) Conclusión. 22

CAPÍTULO I. Fundamentación del régimen de precedencias de las autoridades e instituciones. 28

- 1. Finalidad de este trabajo. 28
- 2. El ordenamiento de precedencias como reflejo del modelo de Estado y de Gobierno 28
- 3. El modelo español. 30
 - 3.1. La estructura de poderes e instituciones 30
 - a) Los elementos constitutivos de la definición de Estado 30
 - b) El Estado constitucional 31
 - c) Los órganos constitucionales 31
 - 3.2. El modelo de Estado en España tras la promulgación de la Constitución de 1978 41
 - 3.3. Principios constitucionales. 42
 - a) Unidad 42
 - b) Interés general 45
 - c) Autonomía 46
 - d) Igualdad 49
 - e) Solidaridad 50
 - f) Cooperación 53
 - 3.4. La división territorial del Estado 54
 - a) El principio de autonomía referido a la administración local 56
 - b) El principio de autonomía y las Comunidades Autónomas 62

CAPÍTULO II. Antecedentes de las instituciones del Estado en España, sus relaciones y su precedencia. 65

- 1. La ordenación jurídica en España desde la Segunda República. Códigos políticos y constituciones 66
- 2. La Segunda República 68
 - 2.1. Principios constitucionales. 68
 - 2.2. La distribución territorial del poder 70
 - a) Principios generales 70
 - b) Organización de la Administración local y provincial 71
 - c) Regulación constitucional de la estructura regional 72
 - d) Distribución de competencias 73
 - e) Las regiones autónomas 74
 - f) Los órganos de las regiones autónomas 75
 - g) Régimen de precedencias aplicable a las regiones autónomas y a las Entidades Locales 75
 - 2.3. Las instituciones 76
 - a) Las Cortes 76
 - b) El Presidente de la República 79
 - c) El Gobierno y su Presidente 81
 - d) El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal 84
 - e) El Tribunal de Garantías Constitucionales 88
 - f) El Tribunal de Cuentas de la República. 91
 - g) Las universidades 93
 - h) Las Fuerzas Armadas 93

2.4.	Relaciones entre las instituciones e influencia del modelo territorial	94
a)	Las Cortes.	95
b)	El Tribunal de Garantías Constitucionales	96
c)	La Jefatura del Estado	96
d)	La relación entre el Presidente de la República, el Gobierno y las Cortes	97
e)	La división territorial del Estado integral y las autonomías regionales.	98
2.5.	Las precedencias de autoridades e instituciones	99
3.	La ordenación jurídica de las precedencias durante el franquismo	102
3.1.	Configuración de la dictadura y proceso legislativo del régimen	102
3.2.	Características del régimen franquista	106
a)	La soberanía nacional	106
b)	La división territorial	106
c)	El Caudillaje	109
d)	El principio de unidad de poder y coordinación de funciones	110
e)	El sistema de representación orgánica.	110
f)	El mecanismo de sucesión monárquica	110
3.3.	Instituciones durante el franquismo	111
a)	El Jefe del Estado	111
b)	Las Cortes Españolas	114
c)	El Consejo del Reino	118
d)	El Gobierno	119
e)	El Consejo Nacional del Movimiento	127
f)	El Poder Judicial	129
g)	El Consejo de Economía Nacional	137
h)	El Tribunal de Cuentas del Reino	138
i)	La Universidad	139
j)	Las Fuerzas Armadas	142
k)	Instituciones no contempladas	145
3.4.	La relación entre las instituciones en el franquismo	148
CAPÍTULO III. Configuración de las instituciones del Estado tras la promulgación de la Constitución de 1978		154
1.	La Jefatura del Estado	154
1.1.	Regulación constitucional	154
a)	El artículo 56 CE	154
b)	El artículo 61 CE	157
c)	Los artículos 62, 63 y 65 CE	158
d)	El artículo 58 CE	161
e)	El artículo 59 CE	162
f)	El artículo 64 CE	162
1.2.	Los órganos de la Casa de S.M. el Rey	163
2.	Las Cortes Generales	165
2.1.	Regulación constitucional	166
a)	Composición	167
b)	La potestad legislativa	168
2.2.	Las Cortes desde un punto de vista jurídico	168
a)	Naturaleza y composición de las Cortes	167
b)	Funciones de las Cortes Generales	171
c)	La inviolabilidad de las Cortes Generales	172
2.3.	Las Cortes Generales desde un punto de vista protocolario	172
a)	Las Cortes Generales son instituciones del Estado	172
b)	El Congreso de los Diputados y el Senado. Sus órganos	172
3.	El Gobierno y la Administración	178
3.1.	Regulación constitucional	178
3.2.	Los actos políticos del Gobierno	180
3.3.	Las funciones del Gobierno	182
a)	Las funciones políticas	182
b)	Las funciones jurídicas del Gobierno	184

3.4. Composición del Gobierno y régimen	185
a) El artículo 98.1 CE	185
b) El artículo 98.2 CE	187
c) Los artículos 98.3 y 98.4 CE	187
3.5. El nombramiento y cese del Gobierno	188
a) El artículo 99 CE	188
b) El artículo 100 CE	190
c) El artículo 101 CE	190
3.6. Estatus jurídico de los miembros del Gobierno	191
a) El artículo 102.1 CE	191
b) El artículo 102.2 CE	192
c) El artículo 102.3 CE	192
3.7. Las Administraciones Públicas	192
a) El artículo 103.1 CE	193
b) El artículo 103.2 CE	194
c) El artículo 103.3 CE	195
3.8. Los Delegados y Subdelegados del Gobierno	196
a) Delegados del Gobierno	197
b) Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares	199
3.9. El Consejo de Estado	200
a) Regulación constitucional	200
b) Regulación como órgano del Estado con relevancia constitucional	200
c) Regulación de la composición y competencia del Consejo de Estado. La función consultiva con relevancia constitucional	201
d) El protocolo interno del Consejo de Estado	206
3.10. El protocolo interno en el Gobierno. La toma de posesión de los miembros del Ejecutivo	209
a) Regulación tras el franquismo	209
b) La regulación actual	210
4. El Poder Judicial	211
4.1. Regulación constitucional	211
a) El artículo 117 CE	211
b) El artículo 122 CE	220
c) El artículo 123 CE	225
d) El artículo 125 CE	227
4.2. La relación del Poder Judicial con el Tribunal Constitucional	228
4.3. La regulación de precedencias en el orden interno del Poder Judicial	231
a) Contenido	231
b) Articulado	233
5. El Ministerio Fiscal	238
5.1. Regulación constitucional	238
5.2. La misión del Ministerio Fiscal	239
5.3. Los principios de actuación del Ministerio Fiscal	240
5.4. Organización y competencias más destacadas	240
a) El Fiscal General del Estado	240
b) El Consejo Fiscal	241
c) Otros órganos del Ministerio Fiscal	241
5.5. Precedencias de los representantes del Ministerio Fiscal en la normativa ordinaria	241
6. El Tribunal Constitucional	243
6.1. Regulación constitucional	244
6.2. La relación entre el Tribunal Constitucional y los diferentes órganos constitucionales	244
a) Definición del Tribunal Constitucional como órgano constitucional	244
b) La relación del Tribunal Constitucional con otros Poderes del Estado	246
6.3. Características del Tribunal	247
a) Competencia	247
b) Composición	248
c) Toma de posesión de sus miembros	249
6.4. Precedencias internas en el Tribunal Constitucional	249

7.	El Tribunal de Cuentas	250
7.1.	Regulación constitucional	250
7.2.	Órganos del Tribunal y composición	251
7.3.	Funciones	252
7.4.	Los tribunales de las Comunidades Autónomas asimilados al Tribunal de Cuentas	253
8.	Las Universidades	254
8.1.	Regulación constitucional	254
8.2.	Clasificación de los actos universitarios	256
8.3.	La controversia sobre la ordenación de precedencias en los actos de las universidades	256
	a) La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la STSJ ICAN 672/2000	256
	b) La jurisprudencia del Tribunal Supremo, la STS 6186/2004	258
	c) Análisis de estas sentencias	258
9.	Las Fuerzas Armadas	261
9.1.	Regulación constitucional	261
9.2.	Disposiciones legales y reglamentarias	262
9.3.	Las Fuerzas Armadas y su naturaleza institucional	263
9.4.	Las precedencias de las Fuerzas Armadas como institución	264
10.	Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales	266
10.1.	La normativa de precedencias y las Comunidades Autónomas	266
10.2.	Jurisprudencia sobre la competencia de la ordenación de autoridades autonómicas y locales	270
	a) Los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional	270
	b) Las interpretaciones sobre la normativa de precedencias realizadas por el Tribunal Supremo	271
	c) Las interpretaciones sobre normativas de precedencias realizadas por los Tribunales Superiores de Justicia de algunas Comunidades Autónomas	271
	d) La autonomía local y las precedencias en la Administración Local. La sentencia 915/2002 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias	271
	e) Nuestro criterio sobre la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias	278
	f) Conclusión	291
11.	El Defensor del Pueblo	293
11.1.	Regulación constitucional	293
11.2.	Normativa de desarrollo	294
	a) La Ley Orgánica 3/1981 y la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado	294
	b) Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo	294
11.3.	Las funciones del Defensor del Pueblo	295
	a) Los Informes a las Cortes	296
	b) Las recomendaciones y sugerencias	297
11.4.	Relaciones con los comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas	297
12.	El Consejo Económico y Social	299
12.1.	Regulación constitucional	299
12.2.	Otra normativa	300
	a) Ley del Consejo Económico y Social	300
	b) Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social	300
LIBRO II. LA REGULACIÓN DEL PROTOCOLO EN ESPAÑA.		
CAPÍTULO I. Régimen vigente		302
1.	Las normas de protocolo	303

2.	Las normas de protocolo como normas de Derecho	304
3.	Los efectos de la vulneración de la norma protocolaria	308
4.	Contenido de la norma protocolaria	310
CAPÍTULO II. Sistema de fuentes		312
1.	La norma regulatoria de las precedencias oficiales en el Estado	312
2.	Las relaciones internormativas	313
2.1.	El principio de jerarquía.	313
2.2.	El principio de competencia	315
2.3.	El principio de prevalencia	316
2.4.	El principio de supletoriedad	318
2.5.	Los principios de jerarquía, competencia, prevalencia y supletoriedad aplicados a la normativa reguladora de las precedencias oficiales en España	320
3.	La determinación del rango de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado	323
3.1.	La potestad reglamentaria y la relación entre las leyes y los reglamentos	324
a)	La supremacía de la ley	325
b)	Reserva de ley	325
c)	Las remisiones normativas obligatorias	326
d)	La deslegalización	326
e)	Los requisitos de validez de los reglamentos	326
3.2.	El reglamento independiente regulador de las precedencias en el Estado y su relación con las medidas de fomento	331
4.	Elementos de la regulación de las precedencias oficiales	333
4.1.	El concepto de precedencia	333
4.2.	Las precedencias oficiales absolutas y relativas	337
a)	Precedencia absoluta	340
b)	Precedencia relativa	341
c)	Criterios que informan la ordenación de autoridades de diferente orden en los actos	344
4.3.	La competencia del Gobierno para ordenar las precedencias en el Estado.	346
4.4.	La competencia de ordenación de autoridades e instituciones: alcance y límites	348
a)	Alcance	348
b)	Límites	355
5.	Los elementos de <i>soft law</i> contenidos en el reglamento de Precedencias.	369
5.1.	Manifestaciones de <i>soft law</i> en el Real Decreto 2099/1983	372
5.2.	Clasificación del <i>soft law</i>	372
a)	<i>Soft law</i> público con efectos <i>ad intra</i> .	373
b)	<i>Soft law</i> con efectos <i>ad extra</i>	375
5.3.	La incorporación del <i>soft law</i> en el ordenamiento jurídico	377
6.	El sistema de fuentes del Real Decreto 2099/1983	378
6.1.	La normativa escrita	379
6.2.	La costumbre	383
a)	La dificultad de tratamiento de la costumbre	384
b)	Las prácticas, usos y precedentes con valor normativo de los órganos del Estado	389
c)	Legalización de costumbres y costumbres independientes	389
6.3.	Los Principios generales del Derecho	392
6.4.	La jurisprudencia.	393
7.	Antecedentes normativos del reglamento ordenador actual: el Decreto 1483/1968	394
7.1.	Principios informadores de la norma de 1968	394

a) Principios.	396
b) Elementos destacables.	397
7.2. Los actos oficiales y su clasificación en la norma de precedencias franquista	398
7.3. La consideración de la costumbre en la norma reguladora de las precedencias.	399
7.4. La modificación e interpretación de lo contenido en el Decreto	400
a) El Ministerio de Asuntos Exteriores y la competencia de ordenación de autoridades e instituciones.	400
b) Funciones de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores.	400
c) Los funcionarios o dependencias encargados del protocolo	401
d) La potestad de regulación concedida a los Ministerios	401
7.5. Presidencia y precedencia individual de los actos.	402
a) Presidencia individual.	402
b) Precedencia de los actos generales.	403
c) Precedencia de los actos especiales.	405
d) Criterios comunes a todos los actos oficiales.	405
7.6. Rangos de ordenación.	407
a) Ordenación individual	408
b) Ordenación departamental	410
c) Ordenación colegiada.	410
d) Ordenación conjunta de Autoridades y Corporaciones	411
7.7. Autoridades y Corporaciones no contempladas en los artículos 14 y 16.	411
a) Autoridades no contempladas, en general.	411
b) Autoridades no contempladas, en particular.	412
c) Corporaciones no contempladas.	412
7.8. Disposiciones especiales.	412
a) Organización de actos dentro de los horarios de trabajo	412
b) La ordenación correlativa y en alternancia	413
7.9. Disposición derogatoria	413
7.10. Conclusión	414
CAPÍTULO III. Contenido de la regulación de precedencias.	420
1. Elementos relacionados con la precedencia incluidos en el Real Decreto	420
2. Doctrina sobre los principios generales de las precedencias contenidos en el Real Decreto	422
2.1 Marín	422
2.2. López -Nieto	423
3. Criterio sobre los principios generales de las precedencias contenidos en la norma	424
LIBRO III. ANÁLISIS CRÍTICO DEL REAL DECRETO 2099/1983 DE PRECEDENCIAS EN EL ESTADO.	
CAPÍTULO I. Los principios del Real Decreto de Precedencias en el Estado.	428
1. Introducción	428
2. Ámbito de aplicación de la norma.	430
3. Alcance de la normativa.	436
4. Órganos de interpretación y aplicación del Real Decreto	439
4.1. Órganos relacionados en la norma.	439
4.2. Órganos no relacionados expresamente	440
4.3. Órganos judiciales que interpretan y juzgan los conflictos en la aplicación de las normas.	442

5.	La Jefatura de Protocolo del Estado como órgano fundamental en la interpretación y aplicación del reglamento de precedencias.	443
5.1.	Funciones.	443
5.2.	Evolución normativa.	446
CAPÍTULO II. Una visión descriptiva de la clasificación de los actos		448
1.	Definición de los tipos de actos oficiales según los tratadistas tradicionales.	449
	c) Monterde.	449
	d) Cano y Lizcano.	450
2.	Los criterios heredados del Decreto 1483/1968.	451
3.	Diferencias entre actos de carácter general y especial.	452
4.	La clasificación de los actos oficiales por el organizador del acto.	454
4.1.	Doctrina sobre los organizadores de actos oficiales de carácter general.	455
4.2.	Doctrina sobre los organizadores de actos oficiales de carácter especial.	456
	a) Cano	457
	b) Sulleiro	457
	c) López-Nieto	457
	d) Otero	459
	e) Marín	461
	f) García.	462
5.	Los motivos de celebración de los actos oficiales.	463
	a) López-Nieto.	463
	b) Otero.	463
	c) Ramos y Fuente.	464
6.	Tesis sobre la diferencia entre actos de carácter general y especial.	465
6.1.	Estudio sobre los actos de carácter general.	466
	a) El ámbito territorial y competencial.	466
	b) El motivo de la celebración del acto.	467
	c) La normativa propia del organizador aplicable a los actos de carácter general.	467
	d) Los organizadores de los actos de carácter general.	468
	e) Nuestra tesis sobre los organizadores de actos de carácter general	472
6.2.	Estudio sobre los actos de carácter especial.	478
	a) Instituciones organizadoras.	479
	b) La motivación del acto.	481
	c) Los invitados al acto.	481
	d) La existencia de legislación propia de precedencias y su utilización.	484
	e) La costumbre.	487
	f) Nuestra tesis sobre los actos de carácter especial.	488
7.	La precedencia y presidencia de los actos.	500
7.1.	Doctrina sobre la cuestión.	502
7.2.	La presidencia de los actos.	507
	a) El artículo 4 del Reglamento.	508
	b) Artículo 5. La precedencia en los actos oficiales de carácter general.	517
	c) Artículo 6. La precedencia en los actos oficiales de carácter especial.	520
	d) Artículo 7. Los actos militares y sus características.	525
7.3.	Los rangos de ordenación.	526
	a) La ordenación individual.	526
	b) La ordenación departamental.	535
	c) La ordenación colegiada.	536
	d) Ordenación conjunta de autoridades y colegios de autoridades.	540
7.4.	Precedencia de las Comunidades Autónomas (arts. 13 y 21)	541
	a) Artículo 13.	541
	b) Artículo 21.	542

8.	La representación.	542
8.1.	Antecedentes históricos.	542
8.2.	Regulación comparada de las precedencias en las Comunidades Autónomas	543
8.3.	Conclusión.	545
9.	Otras normas recogidas en el Real Decreto.	547
9.1.	La regulación de la Casa Real.	547
9.2.	Los Embajadores de España en ejercicio.	548
10.	La disposición derogatoria.	548
CAPÍTULO III. La regulación específica de las instituciones y autoridades en la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.		549
1.	Los principios expresados en el Reglamento de precedencias en el Estado.	549
2.	La validez de los criterios del Real Decreto 2099/1983.	551
3.	Antecedentes de la ordenación actual.	555
4.	Ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones.	555
4.1.	La Jefatura del Estado y su ordenación.	555
4.2.	Los poderes del Estado y su ordenación de precedencias.	555
a)	La ordenación colegiada de los poderes del Estado.	555
b)	La ordenación individual de los máximos representantes de los poderes del Estado.	556
c)	La ordenación de los tres poderes del Estado en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.	557
4.3.	Órganos constitucionales y órganos constitucionalmente relevantes.	558
a)	El principio de jerarquía en las relaciones entre órganos.	559
b)	El principio de competencia en las relaciones entre instituciones.	560
CAPÍTULO IV. Las garantías de la regulación y sus características.		563
 LIBRO IV. PROYECTO DE MEJORA DE LA NORMA REGULADORA DE LAS PRECEDENCIAS EN EL ESTADO.		
1.	La competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden y su transferencia a las Comunidades Autónomas.	565
2.	Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.	567
3.	Actos generales y especiales.	568
4.	El Real Decreto de Precedencias en el Estado contiene elementos de <i>soft law</i> .	569
5.	El principio de garantía institucional aplicable a la precedencia de los representantes de las Entidades Locales	570
6.	Autonomía universitaria.	572
7.	Delegaciones y representaciones.	572
8.	Tradicición y costumbre inveterada.	572
9.	Ordenación individual dentro de las ordenaciones colegiadas.	573
10.	Embajadores de España en ejercicio.	573
11.	La Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.	574

12. Rango normativo de la regulación de las precedencias oficiales en España.	574
CONCLUSIONES.	575
BIBLIOGRAFÍA.	583

LIBRO I.

Origen, fundamento y situación actual de las precedencias oficiales.

Antes de iniciar nuestro trabajo, analizaremos someramente la formación histórica del régimen de precedencias, contemplando la evolución de las precedencias desde ese punto de vista y deteniéndonos en los rasgos más importantes de la ordenación de precedencias en España.

a) La precedencia como elemento del protocolo en la historia.

Históricamente, las diferentes civilizaciones han necesitado regular el conjunto de formas externas de consideración y respeto a las jerarquías religiosas, civiles o militares, pero en todo caso vinculadas al poder y su ejercicio. Dado que, en la mayoría de los casos, las ceremonias de las antiguas civilizaciones solían pertenecer al ámbito de lo sagrado o lo secreto, tradicionalmente sólo se transmitían a través de manifestaciones rituales o culturales.

Esa regulación es una de las partes del concepto genérico de protocolo, definido por el Diccionario de la Real Academia Española (23ª edición) como el “conjunto de reglas establecidas por normas o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes”. Esta definición genérica hace que necesitemos acotar el término al objeto de nuestro estudio, en el que identificaremos que, dentro de esas reglas, la precedencia tiene una enorme importancia como elemento normativo ordenador contenido en el protocolo, que suelen disponer la tipología de los actos, las presidencias de los mismos y las ordenaciones que se establecen en ellos, cuestiones que afectarían a los invitados, pero también a las propias presidencias. No habría reglas de precedencia si no fuera necesaria una ordenación de las autoridades e instituciones en los actos, normalmente de acuerdo con una regla promulgada por un órgano competente para ello y aplicable a los actos oficiales. Además, esa regla debe ser comúnmente aceptada o, al menos, consensuada. No existe, pues, un criterio de precedencia sin su expresión práctica y gráfica en los actos oficiales que ordena. La precedencia no siempre tiene ese grado de aceptación o consenso dado que la materia es realmente importante ya que estamos ante una normativa que expresa en los actos la ordenación de la cara externa del Poder. En ellos, la precedencia no sólo se limita a ordenar elementos (en el caso que nos ocupa, autoridades, instituciones y corporaciones) sino a manifestar públicamente la importancia de todas ellas entre sí y ante los ciudadanos, construyendo así su consideración social, además de la consideración jurídica del Poder, elemento esencial de la regulación de las precedencias oficiales. No sólo es una expresión externa del Poder, que también puede venir reflejado en el ceremonial de los actos, sino que su expresión hace pública esa importancia, le da una relevancia social que debe tener una base jurídica.

Esto está relacionado directamente con lo que SCHRAMM ¹ denominó “simbólica del Estado”, que GARCÍA-MERCADAL ² define, al citarlo, como el “conjunto normativo regulador de las manifestaciones litúrgicas contemporáneas (emblemas, ritos y ceremonias)” que forman parte de esa simbólica que comentábamos. En sus estudios sobre nuevas interpretaciones de la realidad política, SCHRAMM, citado por CANTERA ³ se centró en “la ideología medieval del Estado y, sobre todo, [...] [en] la forma en la que los soberanos del Sacro Imperio Romano Germánico ponían en escena su autoridad a través de imágenes, símbolos y rituales”. Los estudios de este autor le llevan a considerar “cómo los ritos, la liturgia y las ceremonias políticas contribuyen a establecer, confirmar o incluso transformar las relaciones e poder entre gobernantes y gobernados, y cómo su análisis detallado permite desvelar implicaciones políticas y sociales que pasarían inadvertidas sin tener en cuenta este tipo de información. [...] [E]stas investigaciones desbordan ampliamente el marco concreto de la institución regia y se orientan hacia una reflexión general acerca de las estructuras del poder”. De este estudio ahondaremos en la idea de que el régimen del protocolo en España

¹ SCHRAMM, P. E. (1954 - 1956): *Herrschaftszeichen und Staatsymbolik. Beiträge zu ihrer Geschichte vom 3. bis zum 16. Jahrhundert*. (“Atributos de la autoridad y simbólica del Estado. Contribuciones a la historia de los siglos III a XVI”) Stuttgart. Alemania.

² GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2017): Código de Ceremonial y Protocolo, versión digital, actualizado a 27 de noviembre de 2017. Nota del autor. (Pág. 1). Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado. Madrid. Recuperado en diciembre de 2017 de https://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=116_Codigo_de_Ceremonial_y_Protocolo&modo=1

³ CANTERA MONTENEGRO, E. (Coord.) *et. al.* (2010): Tendencias historiográficas actuales. Historia Medieval, Moderna y Contemporánea. (Págs. 78 y 79). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

(y, por ende, el de todos los países desarrollados con un régimen jurídico del protocolo similar al nuestro) conlleva una ordenación de las precedencias sobre las estructuras de poder que manifiesta su ceremonial, su liturgia, en los actos protocolarios, manifestando así las relaciones del Poder tanto entre sus diferentes órganos como frente a la sociedad.

Por eso, es frecuente que en su aplicación, la regla está sometida a tensiones: desde la discusión sobre el rango formal de la norma, la competencia del órgano que la elabora, la potestad para ordenar uno o más órdenes, los problemas ocasionados por su aplicación, las consecuencias de los incumplimientos de la norma, etc. Veremos en este estudio todas estas cuestiones sobre la norma, sin olvidar lo que realmente ordena a nuestro entender: la cara externa del Poder.

Además de las reglas de protocolo procedentes de normas jurídicas, el segundo origen, contenido en la definición del diccionario, incluye la costumbre, que se ha de caracterizar por algunos elementos definitorios, que veremos posteriormente, pero sobre todo por su sometimiento al principio de legalidad en su vertiente positiva.

De estos elementos, normas y costumbre, las primeras tienen fuerza de ley y suelen ser explícitas, escritas y formales, mientras que las segundas, poseen el peso de la tradición reconocida socialmente, implícita en la mayoría de los casos, de transmisión no formal y verbal o, incluso, no verbal. Ambas disponen de elementos persuasivos pero no estrictamente coercitivos para hacer cumplir las reglas establecidas, aunque las normas disponen de recursos de coerción no inmediatos mientras que la costumbre no los posee. Todas ellas son susceptibles de una cierta coerción social en forma de crítica a la actuación realizada, bochorno, etc. pero las normas son susceptibles de recurso ante los tribunales de justicia, que manifestarán su adecuación a la norma escrita, su interpretación correcta, la competencia del organizador para establecer criterios de ordenación o, simplemente, para atribuirse la elaboración de la citada norma. Sin embargo, ni unas ni otras, pueden utilizar la coerción ante su incumplimiento más allá del incidente o, excepcionalmente, del recurso ante los tribunales competentes para determinar la corrección en su aplicación.

De forma somera veremos que la plasmación en este Real Decreto que dispone las precedencias oficiales y otros elementos relacionados con el protocolo surge de una larga tradición que nos demuestra la necesidad histórica de regular la ordenación de las autoridades y personalidades que ostentaban el poder, así como de las instituciones o entes que representaban ese poder en tanto corporaciones del Estado, no sólo en las sociedades modernas, también en las antiguas pero siempre bajo un criterio complejo de precedencia, dada su importancia.

Entre la amplia bibliografía que trata de forma genérica la historia del ceremonial y de las reglas de protocolo y precedencia en la antigüedad, CASAL⁴ y OTERO⁵ describen con detalle cómo el protocolo y el ceremonial nacieron con la sociedad misma cuando los individuos se organizaron en grupos y necesitaron herramientas de convivencia pacífica y exaltación de sus posiciones hegemónicas.

Una constante histórica es la convicción sobre el origen divino de las leyes, que las instancias más altas del poder pretenden comunicar de manera simbólica a sus súbditos. Encontramos las primeras representaciones de carácter ceremonial en los más antiguos santuarios neolíticos (Turquía 6700-5700 a.C.), en los templos sumerios de la antigua ciudad de Eridu (5400-4750 a.C.), los esquemas heráldicos y fiestas religiosas en la glíptica sumeria (3500-2800 a.C.), e incluso la representación de un modelo de orden o jerarquía en una procesión alusiva a una de las ceremonias del año nuevo: la ofrenda de las primicias agrícola-ganaderas a la diosa Inanna en el vaso de Uruk (3000 a.C.), todos ellos ejemplos representativos de la importancia del ceremonial y de la precedencia de los asistentes a las ceremonias, fechados en los albores de nuestra civilización.

⁴ CASAL MACEIRAS, O. (2013): "La construcción de la imagen pública del poder a través del protocolo y el ceremonial. Referencias históricas". *Revista Historia y Comunicación Social*, vol. 18 (Págs. 761 – 775).

⁵ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*. (pág. 30). Mergablum. Sevilla.

Queremos de destacar algunos hitos en los diferentes periodos históricos:

- en el mundo antiguo, los antecedentes jurídicos de la ordenación protocolaria y de precedencias, entre los que destacamos: la “Estela de Hammurabi” (1793-1749 a.C.), primer código jurídico conocido con un documento que incorpora algunas pautas relacionadas con el protocolo: la ceremonia de coronación del rey, una ordenación de precedencias y una serie de recomendaciones dirigidas a los funcionarios, instándoles a que extremen el cuidado en la realización de las ceremonias tradicionales; en los siglos IX y VIII (a. C.), los relieves asirios muestran representaciones religiosas e históricas, en las que aparece el rey ante el símbolo divino o acompañado de sus cortesanos en su vida cotidiana; el ceremonial en Egipto formaba parte de un culto nacional, con una estructura en la que el Imperio Egipcio adquiría su equilibrio a través de la vinculación ritual entre religión y poder político dada la duplicidad dios-soberano del faraón. Los antiguos textos hablan de los ritos que ordenan las ceremonias y del orden estricto de la vida en la corte, incluyendo las precedencias de los cortesanos; finalmente, en el Imperio Chino, el ceremonial, con orígenes sacerdotales, evolucionó entre los siglos XVI a XI a. C., hasta constituir casi una forma de vida ordenadora de la sociedad. En el siglo XII a.C. se recopilaron de normas de ceremonial con una detallada relación de normas de etiqueta, para inculcar el autocontrol y el orden, valorar acciones y gestos, el honor, la nobleza y la dignidad;
- en el mundo clásico: en Grecia se desarrollaron formas de convivencia más sencillas, apartadas de los modelos de exaltación del soberano o la divinidad de las anteriores civilizaciones, al reflejar la implantación de una incipiente democracia hecha a la medida del ser humano, reduciendo el ceremonial al ámbito de lo cultural y lo religioso, mantenido en el terreno de lo privado y a veces de lo oculto o lo secreto; en Roma, el formalismo y las ceremonias eran esenciales en todos sus ámbitos. Las normas estaban enraizadas en su conciencia colectiva y los aspectos formales tenían un gran peso. Históricamente, en la época de los últimos césares y el esplendor bizantino es cuando el imperio se hace más sensible a la exaltación de las jerarquías y el otorgamiento de honores. En Bizancio, los emperadores siguieron el ejemplo oriental, identificándose cada vez más con la divinidad aprovechando las enseñanzas del cristianismo, especialmente aquella de una autoridad impuesta por el único Dios. Se reforzó el sentido de la autoridad, restaurando un fuerte poder centralizado personal e impulsando el sistema dinástico, lo que condicionó la ordenación de quienes rodeaban a los emperadores;
- en la Edad Media, desapareció la actividad diplomática tras la desmembración del Imperio Romano y la invasión bárbara, quedando el ceremonial reducido a la liturgia cristiana y a algunos reductos cortesanos. Gracias a la influencia de la iglesia y a la proliferación de actos solemnes consigue prevalecer este lenguaje simbólico, que encuentra su máximo significado en el término ceremonia, designando primero actos de culto y después actos políticos realizados a la sombra de los religiosos, como las coronaciones. Además de las cuestiones de representación, apareció un problema desconocido hasta el momento: el de las precedencias ante la necesidad de ordenar a los soberanos de los distintos reinos;
- en el Renacimiento, el ceremonial público y cortesano aparece vinculado a dos principios: la representación diplomática y las precedencias. Sobre la primera, destacar la aparición de la primera representación diplomática permanente, por parte de Luis XI de Francia (1453-1483). En cuanto a la segunda, el conflicto de las precedencias, pese al postulado de la igualdad jurídica entre los Estados y el establecimiento de acuerdos de reciprocidad, son innumerables.

Es en esta época cuando tuvo una gran influencia en España el “uso o la manera de Borgoña” que ha mantenido su impronta en nuestro ceremonial. La figura de Felipe III “el Bueno”, duque de Borgoña (1419- 1467), fundador de la Orden del Toisón de Oro y del citado uso, impuso unas rígidas normas de ceremonial para convertir su corte en un modelo de etiqueta y orden. Pese a no ser una primera potencia política o militar, Borgoña se convirtió en la región más influyente en cuestiones de ceremonial y de etiqueta, haciendo gala de ello. Su hijo Carlos “el Temerario” (1467-1477) hizo todavía más complejo este ceremonial, creando una escenografía sustentada en un lujo asfixiante. Tras su muerte, unos años de desequilibrios afectaron negativamente al ceremonial de la corte flamenco-borgoñona, que hubo de ser regida desde Brujas por Maximiliano de Austria, casado con María, duquesa de Borgoña, que convirtió a los Austrias al uso de

Borgoña. Su hijo, Felipe "el Hermoso" ostentó el poder en los Países Bajos a partir de 1494, pero no dictó una Ordenanza para el regimiento de la casa ducal hasta 1497, recién casado con Juana, la hija de los Reyes Católicos, ante la necesidad de poner orden en un sistema afectado por el desorden;

- en el siglo XVI, en particular, en el reinado de Enrique II de Francia (1519-1559) es cuando, en medio de un importante bloque de reformas administrativas, se promulga un texto acordando la precedencia de los príncipes de la sangre sobre los otros príncipes y pares de Francia en todas las solemnidades públicas. Posteriormente el Reglamento de agosto de 1578 establecía que, cada vez que el rey tenía que recibir a un embajador designaba una persona de la Corte para hacer esas funciones. Es Enrique III, en las ordenanzas de enero de 1585, crea el cargo del Maestro de Ceremonias y el de introductor de embajadores y príncipes extranjeros;
- en los siglos XVII al XIX, continúan los conflictos sobre las precedencias diplomáticas, pero hay algunos hechos que condicionan esta cuestión. A través del Tratado de Westfalia (1648), se declara de la igualdad de todos los príncipes coronados. En 1760 el Marqués de Pombal ordenó a los embajadores por la fecha de sus acreditaciones, a excepción del nuncio de Su Santidad el Papa. Este criterio todavía se mantiene en la actualidad en España para establecer la precedencia entre los representantes diplomáticos. En 1804, Napoleón promulgó un importante documento, considerado el primer texto de protocolo moderno: el Decreto de 13 de julio, que contiene las prelación y la etiqueta imperial, recogiendo por primera vez una ordenación de precedencias del Estado, al tiempo que definía los honores militares, civiles y fúnebres que se debían rendir a determinadas autoridades.

Algunos años más tarde, en el Congreso de Viena (1815), se suscribió el más importante tratado internacional, precursor del reconocimiento efectivo del principio de igualdad jurídica de los Estados, donde se consagraron definitivamente los principios de relación diplomática entre los diferentes Estados. No olvidemos, como señala DE URQUIZA ⁶ que, siendo los Estados soberanos sujetos jurídicos de Derecho Internacional Público, es indudable que todos ellos gozan de las mismas prerrogativas reconocidas por el "Derecho de Gentes". La igualdad jurídica es, pues, incontestable, sin que puedan modificarla en lo más mínimo las diferentes formas de Gobierno. Este postulado, en pugna durante mucho tiempo con el hecho de la evidente desigualdad social entre los Estados que tampoco es posible desconocer en ningún modo podía conllevar el derecho de preeminencia de un Estado sobre otros. Los argumentos esgrimidos por las Cortes europeas para discutir esa igualdad se referían siempre a criterios de superioridad material: extensión superficial, población, poderío militar, y, como consecuencia, eran lógicos los graves conflictos a que daban lugar esta arbitraria apreciación de la precedencia

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo que consiguiera ponerles términos, algunas Cortes resolvieron este problema parcialmente, recurriendo a la suscripción de tratados bilaterales por los que se aseguraba una reciprocidad estricta en cuanto al rango, como por ejemplo el Tratado de Tilsit (1807), suscrito entre Francia y Rusia. Además, los monarcas se sirvieron de diferentes métodos para soslayar los conflictos de precedencia, dejando momentáneamente en suspenso la disputa de sus legítimas pretensiones, como detalla PRADIER-FODERE ⁷ que en su publicación relata algunos criterios para determinar precedencia y cargo partiendo de la base de que "cada sitio debe ser considerado como el primero y la presidencia circunstancial no irroga perjuicio alguno a las pretensiones recíprocas". Por ello, para determinar precedencias se pueden arbitrar diferentes soluciones: se cambia el sitio o el rango después de cierto tiempo; los sitios y el rango se determinan por diferentes criterios asociados al tiempo, como hemos visto (edad, la antigüedad de un reino o tiempo de su permanencia en el poder, etc.); los sitios o el rango se determinan por la suerte; se guarda el incógnito, atribuyéndose otro título y un rango inferior o tomando un nombre supuesto; se observan ciertas formalidades que dejan el rango en suspenso, como trazar una línea en medio de la sala, permaneciendo cada uno de los Monarcas en su "departamento" (en 1600 en la entrevista entre los Reyes de Francia y España en la Isla de la Conferencia) o la solución arbitrada en una entrevista

⁶ DE URQUIZA, A.J. (1932): Ceremonial Público. (Pág. 53) Talleres Gráficos Herrera. Madrid.

⁷ PRADIER-FODRE, P. (1881): *Cours de Droit Diplomatique*. Tomos I y II. A. Durand et Pedone Laurel. Paris.

entre el Archiduque José de Austria y el Elector de Baviera, en 1690 en Frankfurt, que evitaron sentarse durante la misma, paseando por la sala; se conviene una uniformidad o una suspensión del ceremonial respecto de todos los interesados (como en los congresos de Utrecht, de Cambrai, de Soissons y de Aix-la-Chapelle, o se reúnen en pleno campo con motivo de una cacería; se recurre al azar del *pêle-mêle* (desordenadamente), lo que aplaca inmediatamente toda discusión de rango o etiqueta o, finalmente, se cede pero protestando o haciéndose dar cartas reversales.

Las disputas de esta índole se resolvieron parcialmente cuando el propio Papa Julio II se erigió en árbitro de las pugnas de precedencias en los concilios, realizando la primera ordenación de precedencias de carácter internacional conocida: una lista de reyes cristianos, contenida en una Bula ya publicada en 1504. Realizada realmente por Paris de Grassis de Bologne, maestro de ceremonias de la capilla papal, es citado por URQUIZA⁸ y señalaba el orden de precedencias de veintiocho príncipes, basando su ordenación en la fecha real o supuesta en que cada casa reinante se había convertido al cristianismo. Sujeta a controversias desde el principio, sobre todo por quienes no estaban contenidos en ella, con el tiempo se tuvo que enfrentar a un criterio moderno, determinante de la ordenación de precedencia de los estados, defendida por Suecia (en particular Adolfo II, rey de este país, entre 1611 y 1632): la igualdad de todos los príncipes coronados, lo que conllevaría al concepto de la igualdad de los Estados, que hemos comentado.

b) Desarrollo histórico de las precedencias en España.

El primer contacto de España con la etiqueta borgoñona se produjo cuando la princesa Margarita, hija de Maximiliano de Austria con María de Borgoña, hija de Carlos el Temerario, vino para casarse con el príncipe Don Juan en 1474 y, especialmente, en el banquete ofrecido por Felipe el Hermoso a los Reyes Católicos y a la hija de estos y su esposa Doña Juana en Toledo, en 1502 en el palacio de los marqueses de Moya. El banquete, según refiere GARCÍA-MERCADAL⁹ reflejó algunas divergencias en el modo de concebir el significado de la corte regia, así como en la organización de la casa real, de la cámara y de la etiqueta y el ceremonial. Muestra de ello fue la diferencia de estilo observada en este banquete, donde Felipe el Hermoso aprovechó la ocasión para deslumbrar a sus anfitriones, desplegando en la sala la magnífica colección de tapices flamencos reunida por los duques de Borgoña a lo largo del siglo XV, además la comida fue servida según los cánones del ceremonial borgoñón, de ritmo cadencioso y reglamentado hasta el más mínimo detalle, con un servidor para cada comensal tanto para la comida como la bebida, hecho que produjo gran impresión a los castellanos, acostumbrados a comer entre tumultos, ruido y desorden. La esencia de la etiqueta parece estar en rodear al soberano de un halo de divinidad que impresione a sus súbditos.

La entrada del ceremonial borgoñón no se produjo en España hasta la llegada de Carlos I (1519-1556), que introdujo en España el uso comentado en el que la etiqueta imponía, como hemos visto en el banquete referido, una disciplina esencial para el buen funcionamiento de la casa. El "uso" fue entonces profundamente modificado para aumentar su preeminencia, la corte estaba sometida a una estricta jerarquización, complicándose progresivamente para que el visitante se asombrase de la riqueza y el número de servidores cámara tras cámara.

Sin restar importancia a antecedentes más antiguos, ni a los de carácter internacional que hemos señalado, en España, tras el hito de la irrupción del ceremonial borgoñón fueron apareciendo durante el siglo XIX las disposiciones protocolarias que determinaron legalmente la ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones en algunos actos públicos oficiales. La mayor parte de ellas regulan la casuística de la ubicación y precedencia de autoridades o instituciones en situaciones concretas. Sobre esta base las disposiciones irán evolucionando hacia la actual ordenación general de precedencias.

De la legislación que antecede a la actual, podemos destacar las disposiciones de carácter genérico que pretendieron establecer criterios de ordenación global, que analizaremos a partir de 1834, surgiendo la primera disposición realmente destacable en 1856.

⁸ DE URQUIZA, A.J. (1932): Op. cit. (Pág. 55).

⁹ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, J. (1952): Viajes de extranjeros por España y Portugal. (Pág. 459). Aguilar. Madrid. El autor cita, en particular, la crónica de DE LALAING, A. (1501): Relación del primer viaje de Felipe el Hermoso, publicada en 1876 dentro de la *Collection des voyages des souverains des Pays-Bas*. F. Havez. Bruselas (Bélgica).

- El reinado de Isabel II (1833-1868) es una Monarquía que no podemos llegar a denominar del todo como Constitucional aunque apreciamos un asentamiento definitivo de ese régimen en el que no se produjeron más vueltas al régimen absolutista.

En este periodo se aprobaron importantes textos constitucionales que afectaron a las instituciones del Estado y algunos de las más importantes normas reguladoras de las precedencias:

- o el Real Decreto de 17 de mayo de 1856, “aclarando y determinando el lugar que corresponde a las Autoridades y Corporaciones en los actos públicos y en el acto de recibir Corte”, que trataba la presidencia de los actos y el sistema de precedencias, primera normativa específica de esta índole en España. Este Real Decreto contenía disposiciones sobre presidencia y representación, orden de precedencias y establecía el criterio de territorialidad como uno de los fundamentos de la ordenación, disponiendo la regulación de los actos públicos civiles fuera de la Corte. Además, esta disposición, estableció ordenaciones mixtas, admitiendo representaciones pero adolecía de parcial y no mezclaba a las Cortes con el resto de la estructura del Estado;
 - o la Real Orden de 27 de noviembre de 1861, “sobre los besamanos generales. Orden de precedencia en las recepciones oficiales que se celebren en el Salón del Trono del Palacio de Madrid” que establecía un orden de precedencias en el Palacio Real de Madrid disponiendo que los besamanos que se celebraban en la Real Cámara se celebraran en el Salón del Trono, de modo que todas las personas en posesión de la prerrogativa de entrar en aquella estancia, pasaran a esperar a la Cámara del Rey, excepto los Ministros, Jefes de Palacio, Gentilhombres de Cámara con ejercicio y servidumbre y los ayudantes de la Reina. En esta disposición ya se incorporaron determinadas figuras estatales, como los ex ministros y los senadores;
 - o la Real Orden de 11 de abril de 1862 precisa la aceptación por parte de la Reina de la petición efectuada por la Iglesia de que los cardenales pasaran a la Real Cámara, como hacían antes de la orden de 1861.
- No es hasta el reinado de Alfonso XII (1874-1885) cuando se retoma la cuestión de la ordenación de precedencias, con la publicación de la Real Orden de 19 de octubre de 1880, que determinaba que en las recepciones a celebrar en el Salón del Trono se debían observar las Reales Órdenes de 1861 y 1862 reiterándose lo dispuesto sobre las precedencias entre Corporaciones y clases asistentes a estos actos. Esta disposición ordenaba las audiencias reales y el lugar donde se celebraban;
 - Durante el reinado de Alfonso XIII (1902-1923) se publicó la Real Orden de 15 de enero de 1908, que establecía “el orden que para la entrada en el Salón del Trono y desfile antes Su Majestad que debía regir en todas las recepciones generales”, última de las disposiciones que podemos considerar como de etiqueta aún de Corte. Esta norma regulaba las recepciones que se celebraban en el Salón del Trono de Palacio, reglamentando la secuencia en la que se debía producirse la recepción. El orden establece siete categorías de autoridades:
 - o Consejo de Estado, Tribunales Superiores de Justicia, Guerra y Marina, Cuentas, Consejo y Tribunal de las Órdenes Militares, Tribunal de la Rota, Diputación Provincial y Ayuntamiento. Estas instituciones se reunían en la Saleta.
 - o Los Grandes y Primogénitos (no cubiertos ni gentilhombres), ex Ministros, arzobispos, Caballeros Grandes Cruces españoles, obispos, títulos de Castilla, las cuatro Órdenes Militares, Reales Maestranzas y Caballeros Hijosdalgo de Madrid. También se situaban en la Saleta.
 - o La Presidencia del Consejo de Ministros y secretaría de la misma. El orden de los Ministros sería: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Gobernación, Instrucción Pública y Fomento, cada uno de los ministerios con todos los centros y corporaciones y clases dependientes de ellos, en el caso del de Estado con las Órdenes pertinentes. Se ubicaban en el Salón de Columnas.
 - o Particulares del Estado civil o Eclesiástico no comprendidos en las categorías anteriores. También se situaban en el Salón de Columnas.
 - o Capitán General de la Primera Región, con los oficiales y guarnición. Esta categoría se situaba en la galería alta de palacio.

- Cuarto militar. Asistía a la recepción en el Salón del Trono en razón de sus cargos (seguridad, representación, acompañamiento, etc.)
- Finalmente, los Subsecretarios, Capitán General, Jefe Superior de Palacio e Intendente de la Real Casa y Patrimonio, tras saludar a las reales personas, debían permanecer en la puerta del Salón del Trono mientras desfilaban sus subordinados, y una comisión de Mayordomos de Semana se ocupa de indicar el ingreso y colocación de las personas, a las que los ujieres se encargaban de llamar por el orden fijado.

Hemos de destacar de este decreto que integra ya a las instituciones, mezclándolas con otras autoridades ya presentes en regulaciones anteriores. Por otra parte ordena a este numeroso grupo de autoridades y representantes institucionales en los besamanos en el Palacio Real. Esta regulación significa un gran avance en la determinación de las precedencias porque establece una sola lista, complementando la regulación de 1856, tiene un carácter integrador de las instituciones, ya que se mezclan y ordenan con carácter general, aunque tan sólo sea para las recepciones que ordena en el Palacio Real pero no diferencia las ordenaciones individual y colegiada. Por otra parte incorpora un elemento innovador al determinar precedencias no sólo por la ordenación, sino el lugar donde se ordenan, más o menos próximo al Monarca.

También se publicó una Real Orden de 15 de noviembre de 1916, que reiteraba lo establecido en la Real Orden de 15 de enero de 1908, e insistía años más tarde en que todas las autoridades que en su nombre o por delegación hubieran de recibir Corte observaran el orden señalado en la Real Orden de 1908, que, como hemos comentado, ampliaba el Real Decreto de 1856.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera se promulgó la última de las disposiciones generales, que intentaba establecer un orden de precedencia: la Real Orden Circular de 19 de enero de 1926, “para los Besamanos donde no residan Sus Majestades”, que se enfrentaba a la imposibilidad de dictar normas de carácter general que concretaran debidamente las precedencias fuera del Palacio Real, por la variación evidente de las autoridades asistentes asociadas a cada lugar donde se pudiera celebrar. Esta disposición establecía cuatro disposiciones, referidas al orden del desfile, la colocación de los militares (de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto de 7 de julio de 1911), el saludo separado y directo a quien reciba Corte por parte de los Capitanes Generales, Cardenales, Grandes de España y Primogénitos, Caballeros del Toisón y Ex Ministros y, finalmente, la expresa disposición de que tanto la Presidencia del Consejo de Ministros, como los propios Ministros, dictaran las instrucciones adecuadas sobre el orden a seguir los Centros, Corporaciones, clases y funcionarios que de ellos dependan.

Esta Real Orden Circular contenía un reconocimiento por parte del legislador de la complejidad de las precedencias oficiales, renunciando expresamente a establecer principios generales informadores de la legislación. No sería hasta 1968 cuando aparecieron estos principios generales, replanteados en nuestra legislación actual de 1983. Se continuaban mezclando ordenaciones individuales con colegiadas, dando mayor peso a las Corporaciones. Aparecían reflejadas por primera vez instituciones propias del momento histórico que se estaba viviendo, como la Universidad, las Sociedades Económicas de Amigos del País o incluso personas a título particular, junto a las autoridades civiles del Gobierno de la Nación ya contempladas y los estamentos del Antiguo Régimen (nobleza, clero, ejércitos); hay también un reconocimiento de la capacidad normativa por parte de la Administración del Estado para ordenarse a sí misma departamentalmente, apareciendo por primera vez en nuestra historia este tercer criterio, junto a los criterios de ordenación individual y colegiada, que ya habían surgido en disposiciones anteriores.

- En la Segunda República no se llegó a regular la materia, por lo que, ante el vacío legal y la falta de derogación expresa de la regulación monárquica, esta siguió vigente aunque dadas las especiales características de ésta (destinada a una Monarquía y con un ceremonial al uso) no fue aplicada. Sin embargo, sus criterios de ordenación de precedencias de autoridades son válidos para nosotros salvando las distancias de a que actos se refieren, porque siendo una regulación más o menos exhaustiva dispone un criterio de precedencia entre las diferentes autoridades, instituciones y corporaciones,

manifestando así la importancia de cada una de ellas, aunque sea en un régimen y con una regulación constitucional diferentes.

La importancia comentada se verá condicionada, en primer lugar, por la Constitución de la Segunda República, que establece un orden de precedencia al regular las diferentes autoridades e instituciones, expresándose así la jerarquía que a cada uno corresponde en el seno de la Nación, articulando la imagen política y administrativa de ese régimen y por la práctica desaparición de algunas instituciones, como el Consejo de Estado, lo que, evidentemente, repercutirá en su precedencia. Por otra parte, esta problemática conduce a tratar de deducir unos criterios mínimos basándonos en los actos más importantes celebrados durante este periodo, que veremos al tratar las Cortes Generales y la Jefatura del Estado, donde haremos una breve reseña de los actos de esta época y de la precedencia de las instituciones que se refleja en ellos.

Como elementos significativos que afectaron a la precedencia de la Monarquía, destacar la existencia de un Presidente de la República, elegido por las Cortes Generales y un número igual de compromisarios, la existencia de una única cámara legislativa, la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales y la configuración de un “estado integral” en el que hubo una descentralización del Estado a favor de algunas regiones, que disfrutaron de cierta autonomía con la consiguiente creación de una estructura administrativa en las mismas hasta el inicio de la guerra civil.

- Durante el franquismo, abandonada cualquier forma de legalidad constitucional, se estableció un sistema autoritario. La naturaleza del régimen no fue la misma a lo largo de todo su proceso de institucionalización pero hemos de destacar que nunca se pretendió el establecimiento de un auténtico régimen constitucional, ni siquiera en las etapas más liberalizadoras, que podemos fechar a partir de la publicación de la Ley Orgánica del Estado de 1967. El diseño de las Leyes Fundamentales no respondió más que a un principio único: la personalización del poder político en una persona, atribuyendo la soberanía al Jefe del Estado y proclamando “la unidad de poder y la coordinación de funciones”, así como el sistema de representación orgánica, lo que condiciona de forma destacable el establecimiento de las precedencias oficiales durante este periodo.

Durante la dictadura se crearon una serie de órganos: Cortes Españolas, órgano preexistente pero con una configuración diferente, ya que sus miembros no fueron elegidos de forma democrática, a excepción de algunos Procuradores que en la última etapa de la institución, tras la publicación de la LOE sí que eran elegidos por los ciudadanos); Consejo Nacional del Movimiento; Consejo del Reino; y el Consejo de Estado, que tenía una nueva configuración tras el periodo republicano y la asunción de una parte de sus competencias por el Consejo del Reino. Todos estos órganos no disponían de capacidad de decisión alguna pero sirvieron de forma difusa a los intereses orgánicos e institucionales del régimen, personalizado en el Jefe del Estado.

Fue durante este periodo histórico cuando encontramos la última regulación de precedencias, antecesora directa de la actual, contenida en el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones. Elaborada en las postrimerías del franquismo, sus principios orientadores, su articulado y la regulación efectuada de las instituciones, corporaciones y autoridades contempladas, contenía algunos elementos significativos:

- o trascendió y superó la infinidad de disposiciones particulares que regían en España desde el siglo XIX, ordenando una a las autoridades y corporaciones, así como a las instituciones;
- o realizó por primera vez una clasificación de los actos;
- o estableció el principio de la presidencia unipersonal;
- o dispuso criterios de ordenación, como la residencia, la antigüedad, el orden departamental, manteniendo algunos criterios subjetivos contemplados por primera vez, como el uso de la costumbre;
- o aparecieron órganos interpretadores de lo dispuesto, como la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores y los funcionarios de la Administración del Estado encargados del protocolo, reconocidos por primera vez y que llevaban a cabo el uso diario de la normativa, que podían consultar a la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores los criterios de aplicación de la normativa. El papel

de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores es muy semejante al que luego realizó la Jefatura de Protocolo del Estado a partir de la aprobación del reglamento de precedencias en el Estado;

- aparecieron, por primera vez, los rangos de ordenación individual, departamental y colegiada;
- al ser una dictadura militar había una abundante representación de los Ejércitos;
- aparecieron también por primera vez representantes de los diferentes niveles orgánicos de la Administración del Estado y se incorporaron los máximos representantes a todos los niveles territoriales del Movimiento Nacional, partido político único durante el régimen;
- finalmente, aparecieron también representantes del mundo de la cultura (instituto de España, Reales Academias) o universitario (Rectores);

Conforme ha ido transcurriendo el tiempo, la ordenación de las precedencias entre autoridades, corporaciones o instituciones ha ido cobrando más importancia conforme se ha ido haciendo más compleja la estructura de la sociedad o del Estado, haciéndose necesario establecer de forma gráfica quien ostentaba mayor poder, o dentro de la estructura del propio Estado, quien era más destacable por serlo sus funciones o las de la institución a la que representaba, reflejándose de forma gráfica en la puesta en escena de los actos públicos y estableciéndose criterios de colocación con respecto a otras autoridades, corporaciones o instituciones, fueran de su ámbito territorial o no.

Históricamente, vemos que las ordenaciones, establecidas por costumbre o detalladas en un documento, de forma preteritoria o dispuestas reglamentaria o legalmente, colocaban más próximos a quien ejercía el poder (el Monarca, por ejemplo) a quien era más importante, denotando más competencias, o un papel más destacable en la estructura del Estado y, en la mayoría de los casos, en la sociedad en general. Además de la ordenación teórica o legal había otros elementos que demostraban la importancia de una institución o autoridad, establecida de forma gráfica en los actos. De esta forma, estar a la misma altura que quien ostentaba el poder o cómo se ordenaba con respecto a otras autoridades o instituciones conllevaba una mayor precedencia, y, por lo tanto, una mayor importancia. En la moderna teoría de las relaciones públicas se habla de “proxemia” para definir estas relaciones entre quienes ejercían el poder en un espacio concreto que solía ser un acto, como hemos señalado. La regulación normativa de precedencias suele contener algunos elementos relacionados con esta cuestión de la disposición de las presidencias y precedencias en el espacio de un acto, que veremos.

Pero, además, hay otros elementos que también denotan una mayor precedencia, más allá de una ordenación escenográfica o visual, relacionados con el tiempo, el atuendo o el comportamiento en los actos. En el primer caso, la teoría antes señalada habla de “cronemia” para referirse a la gestión protocolaria del tiempo compartido en un acto, basándose en la duración de los discursos, la ordenación de los mismos, el orden de llegada a los actos, etc. Estas dos cuestiones no suelen venir reflejadas en las normas de protocolo, sino contempladas en el ceremonial de los actos. En los otros dos casos, el atuendo o comportamiento son elementos de la etiqueta; las modificaciones en el atuendo o las muestras de deferencia en el comportamiento también sirven para establecer diferencias de importancia social, de precedencia. No siendo todos éstos elementos de nuestro estudio, solo destacar que el análisis de la ordenación de autoridades e instituciones establecida en las sociedades modernas suele realizarse a través de un instrumento legal, que refleja una ordenación previamente establecida por su Constitución respectiva, dentro de una definición, también establecida en este texto, del modelo de Gobierno y de la forma de Estado. Sobre ese texto legal habrá algunos elementos que influirán de forma determinante: la costumbre o usos sociales (con sus límites legales), la resolución de los eventuales conflictos y, finalmente, las modificaciones establecidas por normas legales de rango superior al instrumento regulador de la precedencia. Dentro de este rango superior, no hay legislación sometida al principio de competencia que afecte a nuestra legislación, al no existir disposiciones en este sentido emanadas desde la Unión Europea en ninguna de las modalidades jurídicas que utiliza la Unión para armonizar legislación de los países miembros o establecer criterios básicos.

c) Conclusión.

Desde la antigüedad a la actualidad, tanto en otros países como en España, apreciamos una mayor entidad de la normativa de precedencias que afecta a la ordenación de personas e

instituciones que tiene su base más próxima a nuestro estudio desde el punto de vista del derecho en el *ius honorandi*, una de cuyas manifestaciones es la ordenación protocolaria de las precedencias tanto en las ceremonias como en los denominados actos públicos (oficiales o no), lo que se presenta como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido (orientación más reciente de los organizadores de las ceremonias tradicionales o actos públicos, que a continuación enumeraremos), puesto que, tanto el mérito de una persona, en virtud de sus propias cualidades subjetivas, o de forma objetiva por razón del cargo que desempeña, como los honores que, en consecuencia, han de tributársele y que puede manifestarse en forma de precedencia protocolaria sobre otros en los actos públicos u otras cuestiones que van directamente relacionadas con los honores militares o los tributados por los militares a las altas autoridades del Estado, el uso de tratamientos oficiales, etc.

Todos los grupos organizados, y las instituciones no son una excepción, deben respetar la competencia de los demás sobre las mismas materias para que las normas de unos no se inmiscuyan en las de otros. Esto se hace patente en lo que se refiere a las normas reguladoras de las precedencias, donde cada normativa debe obedecer a una legítima función legislativa y ha de estar referida a su respectivo ámbito sin invadir títulos competenciales ajenos. A través de los conflictos que surgen en la aplicación de las normas de protocolo se ponen en tela de juicio los títulos competenciales habilitantes de cada institución o corporación para realizar normas que afecten a otros grupos sociales. De los conflictos, juzgados por las autoridades competentes, surgirán nuevas interpretaciones de las normas reguladoras, pudiendo, incluso, modificarlas o nuevas normas que sustituyan las anteriores solventando sus carencias.

No es fácil concretar los criterios que deben inspirar una adecuada ordenación de autoridades en los actos oficiales que se celebren en el ámbito competencial regulado por cada legislación de precedencias, pues hay que reconocer una diversidad de criterios: la elección, la jerarquía, la competencia y en ocasiones estos criterios se contradicen unos a otros, debiendo añadir siempre factores de corrección procedentes de la aplicación de otros criterios complementarios, como la costumbre con sus limitaciones en cuanto a su legalidad, la jurisprudencia o los antecedentes administrativos.

Tengamos en cuenta que, en el entramado de una sociedad compleja, el reparto de funciones y competencias corresponde a una determinada ordenación de las autoridades e instituciones que las ejercen, no basándose en un reparto equitativo de las mismas, por otra parte imposible, lo que hace que no sea fácilmente identificable la mayor importancia de unos sobre otros. Atrás han quedado, en nuestro caso, modelos de gobierno basados en el poder de un soberano, efectuándose un reparto más o menos equilibrado de funciones y competencias de forma diferenciada entre los tres poderes clásicos descritos por MONTESQUIEU¹⁰: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El reparto de funciones y competencias también puede tener otra finalidad, dependiendo de las características del modelo de Gobierno, donde un entramado de instituciones pueden estar pensadas para sostener a esa persona en el poder, o si es una democracia. Actualmente, con esta ordenación representamos la estructura del Estado y de las instituciones que la soportan, por lo que puede parecer que la ordenación no sólo estará referida a ordenaciones basadas en su importancia absoluta de una autoridad o institución en el entramado institucional, sino en comparación con otras instituciones, algo que podríamos denominar como una ordenación relativa. A la hora de tratar esta cuestión veremos las principales instituciones y autoridades del Estado desde esta doble perspectiva, lo que permitirá entender su ubicación en los actos públicos oficiales.

Además de ese poder competencial o jurídico, basado en funciones, o en la representación de un determinado poder de los tres señalados anteriormente, hemos de tener en cuenta que estructura tiene el Estado según su tipo de Gobierno. Evidentemente no pueden tener la misma estructura un Estado dictatorial no democrático que una democracia parlamentaria. Sin embargo no parece que sea destacable la diferencia estructural entre dos Estados en los que la forma de Gobierno es una República o una Monarquía; en ambas hay un Jefe del Estado, aunque en cada modelo asume diferentes funciones.

¹⁰ Las referencias del texto referidas a MONTESQUIEU (Barón de) lo son a CHARLES LOUIS DE SECONDAT (1689-1755) que ostentó el citado título y el de Señor de la Brède, que citaremos tanto por su título como por su apellido.

También la ordenación territorial del Estado afectará a su estructura porque la asunción de competencias efectuada por las autoridades e instituciones del Estado, sea en su entramado central o de las diferentes partes del mismo, condicionará su importancia y, por lo tanto su precedencia. Pero además, la relación entre ese “centro” y las partes, además de sus competencias, condicionará su ordenación, su precedencia. Y las características de esas relaciones se verá afectada por sus competencias. Si el Estado es centralizado y sus partes son meras divisiones administrativas del todo, la importancia de sus autoridades e instituciones únicamente serán un reflejo a menor escala de las instituciones centrales porque sus competencias únicamente serán delegaciones del poder central. Si las partes son algo más que divisiones administrativas, asumiendo competencias propias (aunque sean moduladas por el centro), incluso teniendo la potestad de legislar al más alto nivel (Constituciones propias) o de decidir seguir unidas o separarse del todo, sus relaciones se verán profundamente afectadas y podrá modificarse la estructura al estar condicionada por esas competencias y por las diferentes voluntades de las partes.

Los Estados modernos, entre ellos España, han partido de su ordenación constitucional para dotarse de un instrumento que estableciera una ordenación de autoridades e instituciones en los actos oficiales, teniendo en cuenta todos estos factores. Sin la base constitucional de la ordenación comentada no tiene sentido realizar una norma que regule las precedencias ni, por lo tanto, una modificación de la norma, por mucho que sea una exigencia frecuente realizada por la doctrina y que suele ser cuestión reivindicada en diferentes foros de profesionales. Detrás de la norma, como hemos visto, hay muchos factores que llevan a constituir una imagen del poder que se refleja en los actos públicos.

Para analizar la imagen del Poder y por lo tanto exigir que se adapte a la sociedad frente a la que se representa no podemos tener únicamente en cuenta una dimensión regulatoria y legal del protocolo basada en los factores señalados anteriormente. Es lo que expresa MARÍN ¹¹ al indicar que “el protocolo no se limita sólo a ordenar una mera relación social cuando se aplican normas constitucionales, desarrolladas mediante leyes, decretos y otras disposiciones, a determinados actos clasificados en categorías establecidas de forma oficial”, sino que para este autor, desde un punto de vista de las Relaciones Públicas y la Comunicación, el protocolo “además, define su proyección externa y condiciona su proyección pública a través de los medios de comunicación social”. De esta forma, sobre la base de la ordenación del protocolo, cuyo régimen jurídico analizamos en este estudio, el protocolo carece de sentido sin una proyección externa del mismo que debe provenir de dos vías no necesariamente incompatibles entre sí: la que se realiza a través de los medios de comunicación social y la destinada a los asistentes que, con su presencia, hacen posible el acto. Esta presencia no es necesariamente pasiva, ya que algunos de estos asistentes, por su categoría, representatividad o sencillamente porque con su presencia apoyan los objetivos del acto (siempre a juicio del organizador del acto), pueden ocupar la presidencia del acto y dirigirse a los asistentes.

Los actos representan, además, el escenario ideal para ver la relación entre las diferentes autoridades e instituciones, representando mediante esa ordenación la imagen del Poder. Es lo que BALANDIER ¹² expresa al indicar que “el poder en la sociedad moderna es, antes que cualquier otro símbolo, su manifestación externa, su representación”. Es imposible que, sin la realización de actos, el público llegue a visualizar la importancia relativa de unas instituciones con respecto a otras y el equilibrio de funciones y poderes. En opinión de MARÍN ¹³ “las instituciones son entes abstractos, intangibles, materializados por las personas que las representan, generándose una abundante información vinculada a la actitud y actividades de los individuos”, esta primera característica hace que, en muchas ocasiones, la institución se vea personalizada a través de sus representantes, sobre todo en las instituciones más próximas a los ciudadanos, lo que diluye la importancia de las propias instituciones que acaban personalizadas o incluso ideologizadas por el partido político que ocupa sus más altos cargos y su representatividad institucional. La otra característica esencial para este autor es que “la institución, en la mayoría de los casos, sólo existe ante la sociedad como imagen virtual [...] como realidad conformada a través de su presencia en los medios de comunicación y, en el mundo actual, éstos son los elementos más eficaces para esculpir esa imagen en el acervo de una sociedad”. Parece, según este autor, que la existencia social de

¹¹ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional. Guía práctica. (Pág. 17). Editorial Síntesis. Madrid.

¹² BALANDIER G. (1994): El poder en escenas. (Pág. 18). Paidós. Madrid.

¹³ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 17).

una determinada institución que califica como “imagen virtual” dependa directamente de su presencia ante los medios de comunicación. Desde esta perspectiva las instituciones existen en tanto en cuanto tienen presencia ante los medios de comunicación. Desde nuestro punto de vista, la imagen de una institución no se puede ver reducida únicamente a su presencia ante los medios de comunicación, cuestión que, llevada al extremo, conllevaría acabar representando actos ante la exclusiva asistencias de los medios de comunicación. En nuestra opinión, como hemos comentado, es igual o más destacable la realización de actos ante invitados. La presencia sigue siendo el elemento conformador del ceremonial de los actos, ya que sin un público presencial la aplicación práctica del protocolo a través del ceremonial no tiene sentido. Por ello, el protocolo en el Estado ha de evolucionar conteniendo normas jurídicas que trasladen, a través del ceremonial, una imagen del poder que se represente ante el público de una forma inequívoca.

En España, la norma reguladora de las precedencias tiene rango de Real Decreto. Sobre la idoneidad de este instrumento legal de ordenación de las precedencias el Tribunal Constitucional indicó, al tratar un conflicto de competencias entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Gobierno central que “nos hallamos frente a una materia, cual la de la ordenación de las precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, que en algún aspecto excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos, y, en el fondo al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de aquellos deba situarse cuando ocurra con otros” (STC 12/1985, FJ 1), lo que destaca la importancia de la puesta en escena de la jerarquización del poder, frente a la sociedad, constituyendo así la consideración social de las instituciones, como comentábamos a través de la comunicación que se realiza de esa ordenación a través de los actos y utilizando a los medios de comunicación social, pero también la posición relativa que ocupan las autoridades y órganos del Estado entre sí. Por ello, esta ordenación debe ser convenientemente regulada por una norma que debería ser lo suficientemente amplia, pero también detallada al máximo, para que, no entrando en ordenaciones casuísticas fuera una herramienta válida de ordenación, lo que es cuestionado continuamente.

En Europa, todos los países se han dotado de un instrumento como el que estudiamos, ya sea en forma de reglamento o de ley, ante la necesidad de regular las precedencias oficiales en cada país. Sin embargo, el protocolo de la Unión Europea “se caracteriza por su simplicidad y sobriedad y por la carencia de elementos de ceremonial”, como señala CHÁVARRI ¹⁴, por lo que “no existe un verdadero protocolo como conjunto de normas codificadas, formales y escritas, ya que se encuentra en estado permanente de evolución y formación. Pero, aun no existiendo una normativa institucionalizada, hay usos reiterados que regulan aspectos concretos de su quehacer protocolario, aunque sin llegar nunca a consolidarse, pues suelen variar según las circunstancias del momento”. Estos usos protocolarios, que el autor comenta que han ido variando y adaptándose a las modificaciones habidas en la Unión desde su fundación, hace que estén continuamente en un proceso de ajuste, lo que hace pensar que no es posible alcanzar unos criterios fijos y uniformes para el conjunto de los países, sean el número que sean. Por ello, en la Unión los jefes de protocolo nacionales se reúnen dos veces al año para contrastar problemas encontrados con terceros países o en la organización de actos para tratar de coordinar posiciones y presentar una imagen armonizada frente a países u otras organizaciones internacionales. De este modo se llega a consensos sobre la ordenación de ciertas autoridades en las visitas de Estado u oficiales aplicables a todos los países de la Unión.

No es esta la cuestión a la que se enfrenta nuestra norma reguladora de las precedencias, no hay en nuestro Estado una evolución constante de la relación entre las instituciones o una ampliación de los contextos tanto territoriales como institucionales a los que debe adaptarse la citada norma. No se puede realizar, insistimos en ello, una ordenación casuística que contemple todas las autoridades e instituciones, tanto a nivel central como territorial, llegando hasta los límites de ordenación que pueden establecer, por ejemplo, los respectivos Estatutos de Autonomía, como en las distintas disposiciones locales. Por otra parte, tampoco es posible para los actos de carácter especial establecer una regulación de todos los actos que

¹⁴ CHÁVARRI DEL RIVERO, T. (2004): Protocolo Internacional. Tratado de Ceremonial Diplomático. (Págs. 211 y ss.) Ediciones Protocolo. Madrid.

organizan las diferentes autoridades que pueden generar o “crear” actos de estas características, tener presente en la regulación las diferentes autoridades o instituciones que organizan estos actos, o abordar la ordenación de todas las autoridades que a estos eventos pueden asistir. En este sentido, se pronunciaba el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982 haciendo referencia a los actos especiales organizados por una Comunidad Autónoma, en particular, Cataluña.

A esto hemos de añadir que estas regulaciones tan explícitas podemos encontrarlas, con diferentes rangos normativos en las instituciones territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) y la mayoría de las instituciones, en uso de sus respectivas competencias para ello.

Las críticas vertidas sobre el instrumento regulador de las precedencias oficiales en el Estado (en particular, el Real Decreto 2099/1983) no solo es discutido por su rango, sino que la ordenación que establece es susceptible de opiniones dispares sobre la importancia absoluta (afecta al mismo orden) o relativa (se refiere a autoridades de diferente orden) que regula y ordena, por lo que tras la mayoría de estas diferencias se plantea el reparto efectivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, en menor medida o entre las diferentes instituciones o de las Entidades Locales con las Comunidades Autónomas, intentado subvertir el orden para mostrar ante la sociedad otra ordenación de las autoridades, corporaciones e instituciones trasladando de esta forma una imagen alternativa a la ordenación territorial del Estado o las relaciones de poder, de precedencia o de relación que mantiene una parte del territorio con el todo.

En cuanto a la normativa de la Unión Europea, no hay una directiva o una recomendación que influya sobre los instrumentos normativos habilitados por cada uno de los países miembros, como tampoco hay una imposición de que los altos representantes de la Unión tengan un lugar determinado en los protocolos nacionales de los países miembros, pudiendo apreciar algunos países que sí que dejan un lugar para esos altos representantes, como ocurre en Alemania, por ejemplo.

La regulación del régimen jurídico de precedencias mediante un reglamento independiente surgió ante la imperiosa necesidad de establecer unos nuevos criterios de ordenación acordes con la nueva forma de Gobierno, la estructura institucional del Estado y la nueva ordenación territorial, reflejando la importancia relativa de todas sus instituciones. Todo ello debía ser regulado tras la finalización de la dictadura franquista, que poseía su propia norma publicada en 1968 y modificada en 1970, publicando un instrumento válido que ordenar autoridades e instituciones, de acuerdo con el nuevo orden constitucional que, en los primeros años mantuvo vigente el de las postrimerías del franquismo, con los evidentes problemas de interpretación y adaptación de un instrumento publicado para ordenar las precedencias durante el franquismo a una monarquía parlamentaria. Ello hizo sumamente difícil la ordenación de los actos, pues las reglas que determinaban la escenificación del poder en el Estado, y las autoridades e instituciones que formaban parte del mismo, aun manteniendo elementos comunes, no eran las mismas ni se podían utilizar para ordenar con iguales criterios porque obedecían a regulaciones diferentes: Leyes Fundamentales, y, en especial la Ley Orgánica del Estado, durante el franquismo, frente a la ordenación constitucional de 1978 y la regulación orgánica de las instituciones del Estado. Además, el cambio del modelo de gobierno conllevó la modificación del *status quo* de muchas instituciones o autoridades, incluso la desaparición de algunas de ellas.

Actualmente, la ordenación de las precedencias entre autoridades, corporaciones o instituciones ha ido cobrando más importancia conforme se ha ido haciendo más compleja la estructura del Estado, revelándose necesario establecer de forma clara quien ostenta mayor poder, o, dentro de la estructura institucional, quienes poseían unas funciones más destacables, reflejándose de forma gráfica en los actos públicos y estableciéndose criterios de colocación con respecto a otras autoridades, corporaciones o instituciones, sean de su ámbito territorial o no. Frente a ello, y como apuntábamos, el Reglamento actual ha seguido una línea continuista en muchos de sus presupuestos, mostrándose como heredero del decreto de 1968, pese a las diferencias entre un régimen y otro. Además, la actual regulación ha demostrado en estos años su falta de flexibilidad frente a algunas cuestiones, entre las que cabe destacar el progresivo desarrollo de la descentralización territorial del Estado, el incremento del número de autoridades de las Comunidades Autónomas a tener en cuenta para ordenar las precedencias en los actos que se celebren en el territorio de una Comunidad

Autónoma, el desarrollo local (con la importante modificación de la Ley de Bases de Régimen Local realizada en 2003), que ha conllevado un incremento similar, o la modificación de algunas de las funciones ejercidas por los órganos constitucionales, como veremos en su momento al ver las instituciones del Estado.

Las ordenaciones efectuadas en todos los ámbitos institucionales, detalladas en un documento, de forma perentoria y para actos dispersos, o dispuestas reglamentaria o legalmente, colocaban más próximos a quien ejercía el poder (el Monarca, por ejemplo) a quien era más importante, ostentando más competencias, o un papel más destacable en la estructura del Estado y, en la mayoría de los casos, en la sociedad en general. Además, la ordenación “teórica” o legal, venía acompañada de otros elementos que demostraban la importancia de una institución o autoridad, venía establecida de forma gráfica en los actos. De esta forma, estar a la misma altura de quien ostentaba el poder o en las proximidades denotaba una mayor importancia de una autoridad o corporación.

Para analizar los criterios comunes de ordenación de autoridades e instituciones, trataremos el régimen jurídico de las mismas y la normativa reguladora de las precedencias que nos indicará cómo se ordenaban y ordenan. Nuestro análisis abarcará estas cuestiones desde la Segunda República a nuestros días. En el periodo republicano encontraremos instituciones semejantes a las actuales, una Constitución que contiene elementos antecesores de nuestra Carta Magna de 1978 e instituciones semejantes a las actuales, no tanto por su régimen jurídico, sino por sus funciones (a excepción de algunas de ellas, como el Consejo de Estado, el Tribunal de Garantías Constitucionales o el Presidente de la República, que analizaremos con detalle al ser, en parte, instituciones fallidas o infrautilizadas) y, en definitiva, instituciones que anteceden cronológicamente a algunas de las actuales. Veremos con detalle el modelo de Estado que la Constitución de 1931 denomina “Estado integral”, semejante en algunos aspectos al actual de las autonomías territoriales. Veremos igualmente el Régimen franquista, donde encontraremos regulaciones de algunas instituciones semejantes a las actuales y, sobre todo el hecho de que, pese a las evidentes diferencias, la regulación actual de las precedencias es muy semejante en muchos aspectos a la publicada durante el franquismo. Podríamos retrotraernos más, encontrando el origen de las diferentes instituciones, corporaciones y autoridades y sus interrelaciones en los diferentes periodos históricos, cuestión que condicionó su actual ordenación, pero ello no nos orientaría sobre la ordenación actual ni su régimen jurídico. Además, no hay un régimen constitucional que en su desarrollo permita hablar de una ordenación de precedencias similar a la nuestra, aunque la del periodo de Alfonso XIII era muy completa, pero apreciamos que el Estado tenía notables diferencias con el actual.

CAPÍTULO I

Fundamentación del régimen de precedencias de las autoridades e instituciones.

El Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprobó el actual Ordenamiento General de Precedencias en el Estado es el instrumento reglamentario fundamental y más visible que establece una cuidada ordenación de las autoridades, instituciones y corporaciones oficiales en España.

Pasados más de treinta años desde su publicación, su articulado ha sido modificado por diferentes preceptos legales y algunas sentencias de los tribunales competentes. Así, sus criterios y limitaciones han sido sometidos a interpretación tanto por el Tribunal Constitucional, como por el Tribunal Supremo o los Superiores de Justicia de las Islas Canarias y las Islas Baleares, que han dirimido los conflictos de competencia o de adecuación de sus dictados.

Por otra parte, desde su publicación, algunas instituciones han desaparecido o han sido vaciadas de competencias, de las que queremos destacar la Jefatura de Protocolo del Estado.

Finalmente, innumerables órganos constitucionales o de otros ámbitos territoriales han legislado al respecto, en uso de sus competencias sobre la materia. Todo esto no ha servido para que, pese a sus enmiendas y actualizaciones, el texto no haya estado exento de críticas y polémica, siendo continuamente cuestionado por diferentes motivos, tanto por la doctrina como por las instituciones que lo utilizan habitualmente y a quienes, en esencia, regula ordenándolas.

1. Finalidad de este trabajo.

La finalidad de este trabajo es analizar la legislación de precedencias de autoridades e instituciones actual en el Estado y contemplar de forma somera la que desde sus diferentes ámbitos competenciales ha sido realizada, lo que realizaremos desarrollando los siguientes contenidos:

- el ordenamiento de precedencias es un reflejo bastante aproximado del modelo de Estado y de Gobierno;
- las instituciones, ordenadas en un Real Decreto que regula la ordenación general de precedencias en el Estado, escenifican su importancia a través de él, reflejándose en los diferentes actos públicos oficiales que se celebran;
- la normativa de precedencias en el Estado tiene rango de reglamento independiente, no de ley y ha sido regulado por el Gobierno de España;
- en su uso, las normas de precedencia son interpretadas por diferentes órganos de forma directa e indirecta.

Con estos planteamientos y después de realizar un análisis de todos ellos elaboraremos unos principios básicos de mejora de la norma reguladora de las precedencias oficiales en España.

2. El ordenamiento de precedencias es un reflejo del modelo de Estado y de Gobierno.

Este reflejo del modelo de gobierno también lo es del modelo de Estado, además históricamente siempre ha sido así. De hecho, en cualquier periodo histórico, la ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones refleja las estructuras de poder y en los actos públicos podemos apreciar la continua puesta en escena que realizan las instituciones y autoridades que conforman las citadas estructuras. Veremos que dentro de los actos públicos, las instituciones suelen ordenarse de acuerdo con unos criterios que analizaremos posteriormente, principalmente en actos oficiales. De esta forma, articulan una imagen política y administrativa de un país, en este caso España, en continua evolución, debido a que los actos varían su escenificación conforme va pasando el tiempo, van evolucionando las instituciones que organizan los actos o porque se ocasionan conflictos que llevan al establecimiento de nuevos criterios. Esta puesta en escena, definida por algunos autores

desde diferentes disciplinas, la orientaremos desde el Derecho Administrativo, por lo que necesariamente estudiaremos cuales son sus fuentes y dónde encaja toda la regulación indicada en nuestro entramado constitucional para concluir que lo que está detrás de la normativa de precedencias es la exteriorización de la ordenación del Poder y la imagen que traslada a la sociedad, construyendo así la consideración social del Poder.

Pese a esta orientación, este trabajo no va dirigido a quienes dominan el Derecho Administrativo o Constitucional, sino hacia todos aquellos que con unos conocimientos básicos de la estructura de nuestro Estado, estudian el protocolo desde diferentes áreas del conocimiento y necesitan tener un punto de vista desde el Derecho.

En los antecedentes de la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1985, de 30 de enero, que juzgó los conflictos positivos de competencias acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno del País Vasco, aparecía un elemento esencial para encuadrar nuestro trabajo: en la materia de la ordenación de las precedencias “subyace una problemática de considerable envergadura ya que ofrece una imagen comparativa de los diferentes cargos y entes públicos a través de los cuales se articula la convivencia democrática, imagen que debe corresponder exactamente con los principios y postulados proclamados en la Constitución, desprendiéndose de todo ello que que las normas a que se alude tienen ‘sustancia constitucional’, en tanto que descansan directamente en la arquitectura del Estado, de la que son una manifestación exterior”.

De esta declaración extraer algunos elementos significativos:

- la ordenación de precedencias refleja una imagen comparativa de los diferentes cargos y entes públicos, no es, pues, una ordenación arbitraria, sino que en su propia ordenación se comparan los cargos y entes públicos que forman parte del entramado institucional de un Estado;
- a los efectos de la ordenación de precedencias, en torno a los cargos y entes públicos se articula la convivencia democrática, los órganos del Estado no son meros instrumentos de apoyo a un poder, o de justificación del mismo (como ocurría durante el franquismo, como veremos en otra parte de este estudio, en el que la miríada de instituciones servía de apoyo y justificación del régimen autoritario, pese a sus intentos de democratización en sus últimos años), sino entes y cargos a través de los cuales se articula la convivencia, en unas condiciones de democracia;
- finalmente, destacar la “sustancia constitucional” de la regulación ya que descansan directamente en la arquitectura del Estado, siendo una manifestación exterior de la misma, que de otra manera no se podría realizar. Esta manifestación no sólo es estética, como podía serlo en determinados periodos de nuestra historia en los que la regulación de precedencias era más laxa a la hora de regular otros elementos que no fueran una mera ordenación, no enfrentando la ordenación a criterios aplicables a los actos que se celebraran. Por ejemplo, determinadas Reales Órdenes o Reales Decretos de la Monarquía regularon el lugar al que se podía acceder en el palacio del Monarca, siendo la precedencia de la autoridad o institución más importante cuanto más cerca se estaba del Rey. Podemos encontrar esta cuestión en las regulaciones realizadas por Real Decreto de 17 de mayo de 1856 durante el reinado de Isabel II y posteriores, sobre todo las de Alfonso XIII, que hemos citado anteriormente.

Coincidente con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, indicó en su Exposición de motivos que: “el advenimiento de un Estado social y democrático de Derecho, instituido y sancionado por la vigente Constitución de 1978 [determinó] necesariamente la implantación de una nueva estructura de poderes e instituciones, unipersonales o colegiados, cuya presencia y vigencia articulan la imagen política y administrativa de la Nación”.

La imagen debe corresponder a los postulados constitucionales que, sin ser cuestionados abiertamente, están continuamente sometidos a tensiones, lo que hace que su interpretación sufran modificaciones con el paso del tiempo, influenciados por la realidad política y social de España. Tras las tensiones en la imagen que trasladan las instituciones hay nuevas interpretaciones de la Constitución, lo que conlleva modificaciones en el criterio ordenador de

las autoridades e instituciones. De esa forma, vemos que la ordenación manifiesta constantemente su “sustancia constitucional”, no quedando en una mera ordenación, sino en un elemento importante en tanto ordena la precedencia de los elementos del Estado que manifiestas de esta forma la presencia y vigencia de las instituciones, su reflejo en los actos oficiales y la exteriorización del Poder.

Dentro de los postulados constitucionales que hemos citado, hemos de destacar, en primer lugar, la estructura de poderes e instituciones y su ordenación constitucional. A ello hay que añadir la normativa de desarrollo de los preceptos constitucionales, por vía de leyes o reglamentos. El segundo elemento informador que proviene de la Constitución es la nueva organización territorial del Estado, contenida en el Título VIII, que con el paso del tiempo ha ido evolucionando hacia el actual Estado de las Autonomías, siendo significativa la reforma masiva de los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia constitucional, que analizaremos someramente. Finalmente, concluiremos este apartado con una aproximación a las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre la ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones y su precedencia en actos oficiales.

Desde este punto de vista, el Real Decreto en la actualidad adolece de una rigidez que le ha impedido adecuarse a un Estado cada vez más descentralizado, como señalábamos, donde no es tan destacable la importancia absoluta de las instituciones o autoridades, sino la colocación relativa de unas con respecto a otras. Esto es necesario encuadrarlo en que en las relaciones entre instituciones el principio de jerarquía pasa a ser relegado por otros principios: el de competencia y, como elemento informador de las precedencias, el de la territorialidad, que ha aumentado su importancia. Sobre este criterio, diferenciar los mandatos del Decreto de 1968 con respecto a este criterio que comentamos, ya que aquel condicionaba completamente quien podía o debía presidir los actos, de acuerdo con la división territorial del Estado del franquismo (nacional, provincial y local) y este principio, asociado al de competencia, es incorporado como un elemento ordenador en un territorio, pero no obliga, como el del régimen anterior a que determinadas autoridades presidan los actos, aunque en la práctica (de acuerdo con un criterio "lógico" muy extendido) se tiende a volver al criterio anterior.

Estos criterios, sustitutorios de los principios informadores del reglamento que regula las precedencias oficiales, modifican en la práctica el espíritu mismo de la precedencia, intentando subvertir el orden de las autoridades o instituciones y dejando en una mera lista las detalladas relaciones recogidas en el Real Decreto regulador.

Y todo ello ha de coincidir con que esta ordenación debe reflejar la conciencia social de la organización jurídica del poder en el Estado

3. El modelo español.

3.1.La estructura de poderes e instituciones.

a) Los elementos constitutivos de la definición de Estado.

Como señala PÉREZ ¹⁵ tradicionalmente se ha definido el Estado como la confluencia de tres elementos: poder, territorio y pueblo, por lo que, según la doctrina el Estado sería el “ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno”. Evidentemente, el Estado es eso, pero también lo son todas las formas políticas sin excepción que han existido en la historia de la humanidad, pues siempre que ha existido una forma política es que ha existido poder, esto es, dominación de unas personas sobre otras y, en consecuencia, tiene que haberse producido ese fenómeno dentro de una determinada población y tiene que haberse ejercido sobre un determinado soporte físico, un territorio.

Poder, territorio y población no son, por tanto, elementos constitutivos de la definición de Estado, sino elementos constitutivos de la definición de todas las formas políticas históricamente conocidas, sin excepción. Sin embargo, los tres elementos constitutivos definen lo que les es común a todas aquellas formas políticas, no lo define específicamente a

¹⁵ PÉREZ ROYO, J. (2005): Curso de Derecho Constitucional. (Págs. 71 y ss.). Marcial Pons. Barcelona

cada una de ellas, lo que diferencia unas de otras, por lo que esta definición de Estado no es válida. El Estado es una forma histórica que supone una determinada forma de ejercicio del poder distinta de las anteriormente conocidas. Por ello, destacar en la definición el principio de igualdad, lo que diferencia el Estado de todas las demás formas políticas históricamente conocidas. El Estado es la única forma política que arranca de la afirmación del principio de igualdad y que sólo alcanza su pleno desarrollo cuando dicho principio ha adquirido políticamente la fuerza de un auténtico prejuicio popular. Éste es el secreto del Estado, aquello que explica la configuración específica que asumen estos tres elementos comunes de todas las formas políticas, cuando del Estado se trata.

b) El Estado constitucional.

La exposición constitucional de los elementos constitutivos del Estado tiene que empezar por el elemento personal, la población o el pueblo, por el principio de igualdad, que exige una legitimación jurídica del Estado. Los ciudadanos constituyen jurídicamente el Estado, legitimando su existencia a través de la manifestación de su voluntad. El proceso concreto de legitimación democrática del Estado es realizado por los propios ciudadanos, que deciden la composición de los órganos a través de los cuales el Estado va a manifestar su voluntad, estableciéndose así el segundo elemento constitutivo del Estado. La voluntad del Estado democrático tiene que ser la expresión política y jurídica de la sociedad. La Constitución tiene que ser muy cuidadosa en la ordenación jurídica del ejercicio del dicho poder. Si la legitimidad de origen es importante, la legitimidad de ejercicio no lo es menos. La primera proporciona el respeto a las reglas sobre división de poderes contenidas y la Constitución, pero tras el proceso de legitimación están las funciones y órganos constitucionales del Estado y, sobre todo en lo que atañe a nuestro estudio, las relaciones entre ellos, y, en particular, su ordenación. Finalmente, la Constitución ha de contener el tercer elemento constitutivo: el territorio, que hemos de definir si es un todo continuo y uniforme, sin articulaciones políticas internas o con ellas. De una forma o de otra, este elemento no afecta a la fundamentación democrática del poder o la legitimidad de origen, pero sí a la forma de ejercerlo, a la legitimidad de ejercicio. No olvidemos que la legitimidad de origen del poder del Estado está siempre en la soberanía popular (constituyente u ordinaria, a través de unas elecciones legislativas). Pero la legitimidad de ejercicio sí es distinta en un Estado unitario que en uno políticamente descentralizado, sea federal, regional, de las autonomías, etc.

Vemos que, por cualquier lado que se examine la cuestión del Estado acabamos tropezando con el principio de igualdad. Sólo a partir del mismo se puede explicar la configuración que asumen los elementos que han de combinarse en toda forma política cuando del Estado se trata.

Los tres elementos constitutivos de la definición de Estado como forma política, que acabamos de ver, determinan también el proceso de ordenación jurídica del mismo, su transformación en un Estado de Derecho o Constitucional como podemos apreciar en la Constitución. Si prescindimos del Título Preliminar, en el que el constituyente sintetiza su visión o idea de España como un todo, el resto de la Constitución, que es donde se ordena jurídicamente el Estado español en sus elementos constitutivos, sigue la secuencia: derechos y deberes fundamentales (Título I); ordenación de los poderes del Estado y sus relaciones recíprocas (Títulos II al VII); distribución territorial del poder, tanto en su vertiente administrativa (municipios y provincias), como política (Comunidades Autónomas); garantías de todo lo anterior, Tribunal Constitucional y Reforma de la Constitución (Títulos IX y X).

c) Los órganos constitucionales.

Definida someramente la ordenación constitucional de nuestro Estado, necesitamos establecer que instituciones forman parte de esa ordenación. Para ello trataremos la división tradicional de poderes como uno de los criterios de ordenación de los órganos de poder del Estado para, a continuación, analizar cómo el Estado refleja su poder en otro tipo de ordenaciones. Sobre estas cuestiones concluiremos que ambos criterios son eminentemente teóricos.

c.1) La teoría de la división de poderes.

Esta teoría, plenamente vigente para una parte destacable de la doctrina protocolaria, que no del Derecho Administrativo o Constitucional, orienta sobre las atribuciones de los tres poderes

clásicos que, en teoría están separados y no interfieren unos con otros. Sin embargo esto no es así porque las interferencias son constantes y, a pesar de poder utilizarlo como una orientación para determinar diferencias en los actos organizados por unas u otras autoridades o instituciones, lo destacable no es tanto la adscripción a un poder sino las funciones que desarrollan las diferentes instituciones, corporaciones o autoridades, muchas de ellas difícilmente encuadrables en la teoría de los tres poderes.

Históricamente y como indica PÉREZ ¹⁶, la primera formulación reconocible de esta teoría apareció a finales del siglo XVIII en Inglaterra, reflejada en la obra “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil” de LOCKE ¹⁷, pero sería DE SECONDAT ¹⁸ en “Del Espíritu de las Leyes” el que elaboró la formulación de la teoría que se convertiría en la doctrina de la separación de poderes. La existencia de los tres poderes del Estado era algo que Montesquieu daba por supuesto por evidente: “en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que proceden del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera el príncipe o magistrado hace las leyes y corrige o deroga las que están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe las embajadas, garantiza la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes, juzga las diferencias entre los particulares. Se llamará a esta última poder de juzgar y a la otra simplemente el poder ejecutivo del Estado”. En principio, los tres poderes no son algo específico del Estado Constitucional, sino algo común a todas las formas políticas. Lo específico del Estado Constitucional es esta división de poderes. Para entender adecuadamente la teoría de Montesquieu hay que tomar como punto de partida la distinción que él hace entre la “facultad de estatuir” y la “facultad de impedir”. Por la primera, entiende el derecho de ordenar o de corregir lo que otro ha ordenado. Por la segunda, el derecho de anular una resolución tomada por otro. Esta idea es destacable, ya que los poderes no sólo deben estar separados, sino que deben relacionarse además, fundamentalmente de manera negativa, a través de la facultad de impedir.

Así, continuando con Montesquieu, el poder legislativo tiene que estar compuesto de dos Cámaras, una electiva y otra hereditaria representativa de la nobleza. Ambas deben actuar como cuerpos colegisladores en todas las materias. Ambas Cámaras deben, además, vigilar si las leyes que han dictado han sido bien ejecutadas. El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, ya que esta parte del gobierno, que casi siempre tiene que actuar de manera inmediata, está mejor administrada por uno que por varios. Finalmente, el poder judicial no debe estar formado por un senado permanente, sino que debe ser ejercido por personas extraídas del pueblo en ciertas épocas del año en la manera prescrita por la Ley. De esta manera, este poder, tan terrible entre los hombres, deviene invisible y nulo. De ahí que Montesquieu prescindiera de él en su exposición ulterior para la definición del régimen político.

El autor francés, además, sienta el principio, una vez establecidos los tres poderes, de que no hay libertad si alguno de ellos ejerce el otro poder por lo que es de suma importancia mantener a todos los poderes separados y controlándose unos a otros, en especial el poder ejecutivo al poder legislativo.

Sobre esta teoría indica GARCÍA-PELAYO ¹⁹ que el resultado final de la teoría de Montesquieu es la libertad del individuo, como resultado producido por la relación entre los tres poderes. Esta libertad contrasta con la libertad corporativa o estamental de otros tiempos. Para el autor de la teoría, el valor político supremo es la libertad, el mayor enemigo de la libertad es el poder, ya que todo poder tiende a su abuso, pero como el poder sólo puede ser detenido por el poder es preciso neutralizar su abuso dividiendo el ejercicio de tal poder en distintos órganos. La insuficiencia de esta teoría arranca de la propia experiencia histórica que le sirvió de base para formularla, la inglesa del siglo XVIII y la evolución de determinados conceptos obviados por Montesquieu, pero que juegan a favor y en contra de su teoría: la soberanía popular y con ella el poder constituyente (reflejado en el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América), la legitimación popular del poder legislativo,

¹⁶ PÉREZ ROYO, J. (2005): Op. cit. (págs. 708 y ss.).

¹⁷ LOCKE, J. (1689): *Second treatise on Civil Government*. Awnsham Churchill. Londres. Traducción al español en la edición de 2014 : “Segundo tratado sobre el Gobierno civil”. Alianza Editorial. Madrid.

¹⁸ DE SECONDAT, C.L., Barón de MONTESQUIEU (1748): *De l'esprit des lois*, Barrillot et fils. Ginebra (Suiza). Traducción al español en la edición de 2007: “Del espíritu de las leyes”. Editorial Tecnos. Madrid.

¹⁹ GARCÍA PELAYO, M. (1983): La división de poderes y su control jurisdiccional. Conferencia pronunciada en el centro asociado de la UNED de Burgos el 16 de marzo de 1983. Recuperado en octubre de 2016 de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1983-18-19-CA69662B/PDF>

la manifestación de la Constitución como norma jurídica fundamental protegida por garantías jurídicas que contiene una estricta división rígida de poderes en la que no debe producirse la más mínima interferencia de cada uno de los poderes en la constitución y formación de la voluntad de otro y, finalmente, la dimensión territorial de la división de poderes.

Históricamente, la división estricta de poderes permanecerá como una excepción americana, mientras que en el continente europeo será la división tripartita de Montesquieu la que se impondrá no sin dificultades ante la reacción y la resistencia en otros del Estado monárquico a los avances de la representación parlamentaria, principalmente. El talón de Aquiles de la división europea de poderes es la ausencia en ella misma del cuerpo electoral, de la soberanía popular. La construcción constitucional prescinde de lo que tiene que ser el elemento central de la organización del Estado: la legitimación democrática mediante la participación de todos los ciudadanos en el proceso político. Por ello, la teoría de la división de poderes es una teoría negativa, con la que se pretende no constituir sino limitar un poder estatal bastante autónoma respecto de la sociedad. Esta es la razón por la que las funciones estatales son definidas inicialmente de manera muy reducida y limitadas exclusivamente a las funciones constituidas. Son las funciones que se distinguen en la acción práctica del Estado Constitucional, prescindiendo por completo de la forma en que el Estado haya podido constituirse.

A partir de la Segunda Guerra Mundial serán corregidas definitivamente estas insuficiencias, pasando la teoría de la división de poderes a ser positiva, con una configuración limitadora de un poder propio de la sociedad. De esta manera, las funciones estatales quedarán definidas de manera comprensiva, adaptándose a ellas la configuración de los órganos constitucionales.

Hemos de tener en cuenta que la división de poderes, sin ulterior especificación es un fenómeno y un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu y que, por consiguiente, no hay una versión única, ni un modelo patentado, ni siquiera un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración.

Sobre esta cuestión se han desarrollado algunos criterios, más restrictivos o más amplios que el modelo clásico, denominados dualista y pluralista de la división de poderes de los órganos fundamentales del Estado, en los que seguiremos los dictados de GARCÍA en el artículo expresado anteriormente.

Así, a grandes rasgos, este autor distingue entre:

- el modelo dualista, que se basa en que el Parlamento y el Gobierno no son fácilmente distinguibles ni en cuanto al ámbito real y efectivo de sus atribuciones, que dejan de tener la diferenciación clara que poseían en el modelo inicial, ni en cuanto a las fuerzas políticas que representan, ya que ambos están bajo el control de los partidos políticos y que disponen de un poder de decisión política. A ambos poderes se contraponen el poder judicial, en su función esencial de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los poderes públicos, con una función fiscalizadora.

Desde otro punto de vista también es dualista el modelo que distingue entre poderes de ordenación y poderes de control. El primero sería ejercido por el Parlamento y el Gobierno y el segundo por el Poder Judicial. Esta distinción es insuficiente para un análisis detallado del tema, ya que tanto el Parlamento como el Gobierno ejercen poderes de control político;

- el modelo pluralista, en el que podemos distinguir los siguientes principios de la división de poderes:
 - o en primer lugar, la distinción entre poder constituyente y poder constituido: esta distinción no sólo opera en el momento de establecer la Constitución, porque su voluntad y racionalidad quedan objetivadas en la propia Constitución, a cuyas normas han de adaptarse los poderes constituidos, de modo que el poder constituyente no sólo funda los supuestos del orden jurídico y estatal, sino que también los fundamenta. Por ello, la función esencial de un Tribunal Constitucional es custodiar esta permanente distinción entre el objetivo del poder constituyente (la Constitución) y los poderes constituidos. De esta clasificación de poderes

- veremos que emanan funciones que definen los diferentes órganos más allá de la estricta clasificación de la división de poderes;
- en segundo lugar, la distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autonómica de la sociedad y los individuos. Las distinciones realizadas en la esfera del poder del Estado constituye el fundamento normativo del complejo de órganos y competencias estatales. La determinación de esta distinción está garantizada jurídicamente por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, del control de la constitucionalidad de las leyes y de la resolución de conflictos entre los diferentes órganos constitucionales;
 - en tercer lugar, la distinción horizontal de poderes, en particular entre los órganos constitucionales del Estado que coincide esencialmente con la efectuada por Montesquieu, pero con la importante salvedad de que un determinado órgano puede cumplir diferentes funciones, como el Parlamento, por ejemplo, que tiene a su cargo funciones legislativas pero también de formación y control del Gobierno. Por otra parte, una misma función puede ser cumplida por distintos órganos o por la cooperación entre ellos, como la función legislativa que puede llevarse a cabo por la cooperación del Gobierno a través de los proyectos de ley o los decretos-leyes. De esta forma, lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones. Esta complejidad funcional la trataremos con detalle en otro epígrafe al ver cómo condiciona la clasificación de los actos públicos oficiales;
 - en cuarto lugar, la división vertical o federativa, cuyo contenido es la división de competencias entre entidades territoriales de distinta amplitud y rango y que en líneas generales puede tener tres modalidades:
 - entidades con competencias autonómicas restringidas dentro del marco establecido por las leyes;
 - entidades con competencias para establecer normas para determinadas materias y casos rigurosamente determinados;
 - y, finalmente, entidades dotadas de autonomía política que disponen de competencias exclusivas, concurrentes o complementarias de las de los órganos centrales del Estado, en materia legislativa o de otro orden, disponiendo de una serie de derechos que veremos al tratar la división territorial del Estado.
 - en quinto lugar, la división temporal: destinada a asegurar la mayor coincidencia posible entre la voluntad de los representantes y la de los representados que tienden a hacerse divergentes con el paso del tiempo.

c.2) Los órganos constitucionales según la teoría de la división de poderes y sus funciones.

Desde el punto de vista de las funciones, cuando las analizamos repartidas entre los diferentes órganos y autoridades encontramos que las que desarrollan los órganos constitucionales, de acuerdo con PÉREZ ²⁰, serían de tres tipos: la función constituyente, que hemos visto someramente, las cuasi-constituyentes y las constituidas. Todas ellas, podemos orientarlas también desde un punto de vista pluralista, añadiendo elementos a estas funciones descritas, pero no alterando en esencia una división de poderes que, no siendo estricta, condiciona la estructura del Estado, aunque a veces sea meramente teórica en su aplicación o sus divisiones.

De estas tres funciones, destacar las funciones constituidas, ya que la constituyente es aquella en la que sociedad decide constituirse políticamente y ordenarse jurídicamente y la cuasi-constituyente se refiere a la reforma de la constitución y la justicia constitucional que siendo destacables no afectan de forma directa a nuestro trabajo y que hemos visto ya al tratar esta cuestión desde otro punto de vista.

Las funciones constituidas incluyen algunas funciones pertenecientes a las dos funciones anteriores. Así, la reforma de la Constitución o el control de constitucionalidad son funciones constituidas, en la medida en que están previstas y ordenadas jurídicamente en la Constitución. Son destacables las funciones constituidas porque son las clásicas del Estado, contempladas tradicionalmente en la teoría de la separación de poderes y en ellas es en las

²⁰ PÉREZ ROYO, J. (2005): Op. cit. (Págs. 718 y ss.).

que reside la vida del Estado. La función constituyente define las posibilidades y límites de las funciones constituidas, pero de una forma tan general que permite concreciones muy diversas. A partir de la Constitución son posibles vías políticas distintas, dependientes del ejercicio que se haga de las funciones constituidas que son de una importancia capital.

Detallando estas funciones, consideramos que son:

- La función legislativa, la primera y más importante de estas funciones. Es la única a través de la cual se constituye la voluntad ordinaria del Estado, de ahí su carácter colegiado y numeroso, para que en él se pueda expresar políticamente la diversidad de la sociedad porque la voluntad política del Estado debe ser la voluntad política de la sociedad. Cualquier otra función constitucional debe ser reconocida de manera más o menos inmediata y a través de procedimientos distintos de la función legislativa. Tengamos en cuenta que la voluntad ordinaria del Estado puede extenderse en principio a todo aquello que no está expresamente prohibido por la Constitución que, como norma incompleta que es, deja un margen de maniobra político y jurídico muy amplio.

A través de la función legislativa, se procede a la interpretación primaria y general de la Constitución, siendo la interpretación más importante política y jurídicamente del texto constitucional. Es cierto que puede ser revisada por la Justicia Constitucional, pero esta revisión suele ser exclusivamente legislativa.

Esta función se caracteriza por rasgos materiales y formales: materialmente, se expresa en la producción de normas jurídicas, de disposiciones generales y abstractas y formalmente se caracteriza por la existencia de un órgano legislativo que opera a través de un procedimiento regulado en la Constitución y desarrollado por los Reglamentos parlamentarios. Lo normal es que ambos caracteres coincidan, pero puede suceder que no sea así porque la función legislativa se exprese en actos que no definen una norma jurídica y que, por tanto, no innovan el ordenamiento, como la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (según lo dispuesto en el artículo 134 CE) o la concesión de la autorización para la prestación del consentimiento del Estado a los Tratados Internacionales (art. 94 CE). En tales casos, hablamos de leyes en sentido estrictamente formal.

La constitución del órgano legislativo es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio de la función legislativa, siendo necesario que actúe con un procedimiento específico, en el que tengan posibilidad de expresarse con plena publicidad todos los intereses y opiniones distintos representados en el Parlamento. La Ley tiene, entonces, que ser expresión de la mayoría parlamentaria, pero de la mayoría que tiene que enfrentarse antes la opinión pública con las razones de la minoría. Por otra parte, tanto en la constitución del órgano como en el procedimiento se tiende a posibilitar no sólo la confrontación sino también el compromiso entre la mayoría y la minoría en el ejercicio de la función legislativa lo que conduce a que las leyes aprobadas no suelen ser expresión única y exclusiva de la mayoría parlamentaria, sino que incorpora otros puntos de vista divergentes. Esto también se apoya en que hay determinadas leyes que necesitan una mayoría cualificada para su aprobación, reservadas normalmente a disposiciones importantes para el funcionamiento del Estado, o de nombramiento por parte del Parlamento de los integrantes de otros órganos constitucionales, lo que aleja su elección de la arbitrariedad que puede demostrar la mayoría parlamentaria que da su apoyo al Gobierno.

- La función ejecutiva no sólo se reduce a la ejecución de una voluntad ajena, emanada desde el poder legislativo, sino que además se expresa de forma independiente a través de una dirección política pero también en el ejercicio de la acción inmediata del Estado, siempre que no sea contraria a la Ley. La función ejecutiva ocupa todo el espacio que los ciudadanos entienden que es la acción del Estado, combinando la acción política y la administrativa, desarrollando ambas de una manera continua. A través de ellas se exterioriza de manera evidente la presencia del Estado en la sociedad. Esta función exige tomar decisiones políticas, ejercer la dirección general de la actividad del Estado, ejecutar las decisiones alcanzadas a través de las otras dos funciones estatales ejecutando las leyes y las sentencias.

La configuración del órgano ejecutivo es el de una magistratura individual (Estados Unidos es un buen ejemplo), o colegiado, el Gobierno, pero en la práctica es un órgano que descansa en la figura del Presidente del Gobierno. Dadas sus características, este órgano unipersonal ha de garantizar la coherencia en la toma de decisiones y en la ejecución de los otros poderes del Estado: el legislativo y el judicial. Por ello, resulta esencial la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y el control jurídico de la actividad del Gobierno y de la Administración, con el poder de ser resarcidas ante los tribunales de justicia.

La función ejecutiva tiene tres elementos fundamentales: dirección política, administración civil y administración militar, todas ellas siempre bajo el control político del Parlamento y jurídico del poder judicial.

- La función judicial, debería ser una función separada de la manera más completa posible de las otras dos y no debería incidir en el proceso político, desarrollándose en la interrelación entre las funciones legislativa y ejecutiva.

Su característica esencial debe ser la independencia, garantizada constitucionalmente, porque de ahí deriva todos sus otros atributos. En la Constitución este poder está configurado de forma diferente a los otros dos por lo centrándose en garantizar la independencia orgánica y funcional de jueces y tribunales y prever un sistema de verificación para que cualquier decisión firme se haya despejado de las dudas que puedan existir sobre la misma. De ahí proviene la exigencia de la doble instancia desde los propios orígenes del Estado Constitucional. Por otra parte, el recurso de casación constituye una garantía adicional.

Igual que en el poder legislativo, no basta que el órgano esté constituido de manera independiente para que la función judicial esté correctamente organizada, siendo necesario que el órgano actúe a través de un procedimiento contradictorio en el que se respeten determinados principios constitucionales, así como también que la decisión del juez o tribunal se traduzca en una sentencia motivada, en la que el órgano judicial explique a los afectados y a la sociedad el porqué y el cómo de la decisión a la que ha llegado.

Además en la actualidad, las funciones del Estado tienen una dimensión territorial que podemos identificar en la existencia de una auténtica superposición de dos niveles de gobierno, articulados sobre una división de poderes similar, manifestándose siendo uno de los elementos más eficaces para garantizar la libertad política. La división territorial debe venir asociada a un ejercicio democrático de la descentralización y no ser manipulada por un poder central, porque entonces encontramos casos como el de la URSS o la antigua Yugoslavia. Esto no quiere decir que determinados países con una tradición histórica no disfruten de libertad política, como es el caso de Francia, donde la dimensión territorial del Estado tiene otros condicionantes en los diferentes Departamentos que constituyen la Nación francesa, pero que no llegan a disfrutar de niveles de autonomía política comparables a los estados federales como el Alemán o la alcanzada en España.

Cuando no hay manipulación, democracia y distribución territorial del poder suelen ir unidas. Así ha ocurrido en la historia constitucional de nuestro país, cuando sólo se ha intentado distribuir territorialmente el poder en cuatro ocasiones: con la Constitución de 1868, con la Primera República, con un modelo territorial que la Segunda República intentó no repetir, de ahí que eludiera por este motivo, entre otros, la solución federal, en la Segunda República con la Constitución de 1931 y en la actual de 1978. Cuando la sociedad española ha tenido un protagonismo realmente democrático se ha planteado inmediatamente el problema de la distribución territorial del poder con una división también territorial del Estado. Pese a ello, sigue habiendo una cierta tradición profundamente centralista.

Por otra parte, desde el punto de vista de las competencias, el Estado se configura en un entramado complejo de competencias que, para GARCÍA²¹ y desde una perspectiva histórica, la versión liberal del Estado Constitucional se caracteriza, entre otras cuestiones, porque “la

²¹ GARCÍA OTERO, C. (2000): “Visión jurídica sobre una posible actualización de las normativas de precedencias en el marco del Estado Autonómico”, Ponencia en el “III Congreso Internacional de Protocolo”. Valencia, 2000. (Pág. 2 de la ponencia). Actas del Congreso. Editorial Protocolo. Madrid.

soberanía es ejercida por instituciones, denominados poderes en la terminología clásica de Montesquieu, que, forzosamente, tuvieron que suponer un paso decisivo hacia una nueva consideración del protocolo oficial. Igualmente, ÁLVAREZ y TUR ²² hoy en día no puede afirmarse que la división de poderes continúe respondiendo a los esquemas elaborados por Montesquieu. El principio de que cada función estatal debe ser ejercida por un solo órgano ha dejado paso a la consagración de la colaboración entre poderes y la noción de interdependencia.

Además, en el Estado Social y Democrático de Derecho, son numerosos los órganos y las Instituciones entre las que se reparten el ejercicio del poder del Estado, servidos, además, por personas que representan a estas Instituciones, se hace imprescindible una completa normativa sobre Protocolo y Ceremonial del Estado, que determine la representación de todo ese conglomerado institucional a través del que actúa la soberanía estatal.

Por ello, en la moderna doctrina constitucionalista se advierte que no es posible en el Estado moderno hablar tan solo de tres poderes, sino de diversos órganos que desempeñan diferentes funciones, muchos de los cuales no son encajables en ninguno de los tres clásicos poderes. Como ejemplos de órganos cuyas funciones no encajan en ninguna de las clásicas de legislar, ejecutar o juzgar, podemos encontrar: la figura del Jefe del Estado en una Monarquía, dotado constitucionalmente de un poder arbitral y moderador; el Tribunal Constitucional, como órgano encargado de garantizar la superioridad normativa de la Constitución; el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etc.

Esta profusión de órganos no sólo se da a nivel central o estatal, sino en otros ámbitos territoriales, principalmente autonómico, que reproduce el esquema estatal en el ámbito territorial o competencial autonómico, creando incluso algunos órganos característicos de cada Comunidad Autónoma.

A ello se une que los tres poderes clásicos ha asumido otras funciones, de forma que los modernos Parlamentos no se limitan a legislar, sino que también aprueban los presupuestos y, en los modelos parlamentarios, controlan la acción del gobierno; por su parte los Gobiernos no solo ejecutan la ley, sino que gozan de la potestad reglamentaria y dirigen la política, etc. Es un poder estatal único cuyo ejercicio está distribuido entre diversos órganos que asumen distintas funciones, por lo que mantener la referencia a la división de poderes, hoy en día, únicamente tiene un incuestionable valor simbólico, utilizándose en el debate político con la vista puesta en la necesaria independencia del Poder Judicial, por ejemplo, pero sin dejar de reconocer que la situación institucional es muchísimo más compleja que la del modelo de Estado liberal clásico característico del siglo XIX que comentábamos y sobre el que Montesquieu elaboró su teoría, que, pese a todo, como hemos visto, tenía fallos evidentes.

Finalmente, TORRES ²³, citado por GARCÍA, también analiza desde un punto de vista histórico la evolución de la creciente complejidad funcional y orgánica del Estado, tratando las revisiones de la formulación montesquiniense con el desenvolvimiento de nuevos poderes. De esta forma, la relación de nuevos órganos y funciones podría hacerse más extensa lo que conduce a la conclusión de que una mayor complejidad de la organización de las actuales democracias, coincide con una mayor diversidad de funciones que asume el Estado, lo que necesariamente obliga a completar nuestra visión del problema desde otra perspectiva: identificar las funciones genéricas principales del Estado social y democrático de Derecho, con sus variantes específicas más importantes, dando cuenta del órgano u órganos estatales que participan en su ejercicio.

Por ello, siguiendo con los argumentos de TORRES, ofrecemos un esquema funcional-orgánico del Estado actual en el que cobran un sentido diferente las definiciones de poder, poderes, órganos, funciones, potestades, etc., muy detalladas por la doctrina y sobre las que no entraremos. Pero antes de establecer este esquema, detallar lo que, en opinión de TORRES son los elementos esenciales de esta nueva división de poderes de acuerdo con una orientación basada en competencias y funciones, ejercidas por los diferentes órganos del Estado, como entidad compleja: en primer lugar, el poder estatal es uno, singular, aunque su ejercicio sea plural; cuando un órgano estatal tiene atribuidas unas competencias, ejerce

²² ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. (2016): Derecho Constitucional. (Pág. 150). Editorial Tecnos. Madrid.

²³ TORRES DEL MORAL, F. (2012). Estado de derecho y democracia de partidos. (Págs. 256 y ss.). Universitat de Madrid.

poder y también una función o funciones dentro del Estado. Por eso, desde Locke a Montesquieu, se acostumbra a hablar de poderes del Estado. Con este término se quiere significar la acotación de un ámbito determinado del poder del mismo Estado, identificado más o menos con una función. Por eso se habla de poder legislativo, ejecutivo y judicial, pero, como sabemos, pero el esquema actual es diferente; también se llama poder al órgano que ejerce cada una de esas funciones. Como se trata de nombre propios de órganos del Estado la acepción que utilizamos es Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Constitución Española utiliza los términos potestad, función y competencia.

Esta pluralidad terminológica puede inducir a confusión, por lo que convendría explicar que:

- potestad equivale a ámbito de poder estatal en sentido amplio. Pero ese ámbito de poder acota un correlativo ámbito funcional, de manera que tanto da llamarlo de un modo como de otro: potestad, poder y función son términos y conceptos mutuamente referentes sin orden jerárquico entre ellos;
- competencia es el haz de facultades concretas habilitadas a un órgano en virtud de la potestad que le es atribuida o, lo que le es igual, para cumplir la función constitucional que le está asignada. Así, por ejemplo, dentro de la función controladora que el Parlamento ejerce sobre el Gobierno, pueden reconocerse varias facultades o competencias, como la actividad rogatoria, la de las comisiones de investigación, la censura y la concesión o denegación de la confianza que el Gobierno le solicita, etc.;
- la tramitación de las mismas funciones se despliega en facultades concretas. Por ejemplo, en la función legislativa, el Gobierno y el Parlamento tienen la facultad de iniciativa, mientras el primero presenta al Parlamento proyectos de Ley, sólo a este último le corresponden las de enmienda, deliberación y aprobación. Pero, por otra parte, en esta función participa el Jefe del Estado en las repúblicas presidencialistas, puesto que puede oponer un veto a la ley aprobada por el Parlamento y no promulgada. Pero también, en algunos ordenamientos como el nuestro, el pueblo puede participar con iniciativas legislativas y con referendos.

TORRES considera que la dimensión social del Estado determina una notable ampliación de su actividad, asumiendo tareas que antes quedaban al libre juego de las fuerzas sociales. Actualmente, no sólo en los nuevos órganos creados y funciones incorporadas al aparato estatal, sino también en la participación de varios órganos en una función, bien en fases sucesivas, bien en variantes específicas de la misma se ve la complejidad del entramado constitucional. En las democracias actuales, un mismo poder u órgano ejerce diversas funciones y una función es compartida por varios órganos.

De una forma resumida, podemos apreciar en el Estado actual las siguientes funciones principales, continuando con este autor ²⁴:

²⁴ TORRES DEL MORAL, F. (2012). Op. cit. (Págs. 260 y ss.).

Tabla 1: Cuadro de funciones y órganos estatales.

Funciones y órganos estatales.	
Función :	Realiza o es:
1. Función constituyente, en sus dos modalidades clásicas. El poder estatal que la ejerce (el poder constituyente) corresponde al pueblo, como trasunto que es de la soberanía. El pueblo actúa bien directamente, como cuerpo que mediante referéndum aprueba o no lo que se le somete mediante una consulta, o bien eligiendo una Asamblea Constituyente. En otro caso, se resiente la legitimidad inicial del texto aprobado.	1.1. Originaria
	1.2. Constituida o de reforma constitucional.
2. Función de gobierno o dirección política.	2.1. Iniciativa legislativa.
	2.2. Elaboración del presupuesto.
	2.3. Política de defensa, lo que vacía de contenido las funciones ejercidas por las Fuerzas Armadas, que tienen una dependencia del gobierno, que es quien decide esta política que ejecutan las citadas Fuerzas Armadas.
	2.4. Política de orden público.
	2.5. Política social: creación y gestión de prestaciones sociales.
	2.6. Política económica: a) Elaboración de planes y programas. b) Dirección y regulación de la economía nacional. c) Asunción directa o concertada de la gestión de ciertos sectores económicos y empresas. Es también función de política económica la elaboración del Presupuesto, que hemos mencionado aparte por su singularidad y por razones de tradición del sistema parlamentario. El órgano competente en esta función de dirección política es Gobierno. No obstante, el Parlamento participa en ella mediante la iniciativa legislativa, las proposiciones no de ley y las instituciones de control. En menor medida, también el Tribunal Constitucional interviene validando constitucionalmente unos espacios políticos e invalidando otros. De otro lado, la función gubernamental de dirección política necesita una continuación a través de otras funciones y órganos, como sucede con toda la fase intermedia del proceso legislativo (deliberación, enmienda y aprobación), a cargo del Parlamento.
	2.7. Relaciones internacionales. Es también el Gobierno el órgano competente, aunque a veces se exige autorización previa y/o control posterior del Parlamento, según el acto de que se trate.
3. Función normativa.	3.1. Legislación: Corresponde por antonomasia al Parlamento, conocido por eso como Poder Legislativo. La iniciativa, sin embargo, es predominantemente gubernamental y algunos ordenamientos admiten la iniciativa legislativa popular, como asimismo la ulterior ratificación o veto popular, mediante referendo, del texto parlamentario aprobado. a) Positiva. b) Negativa. b.1. Derogación de leyes, total o parcial, explícita o implícita. La derogación explícita se encuentra usualmente en los preceptos de cierre de una ley posterior. La implícita se produce con la sola aprobación de una ley que contradiga a la anterior. El órgano de esta forma de legislación negativa es obviamente el Parlamento, con los matices hechos anteriormente. b.2. Abrogación mediante referéndum. El órgano es el cuerpo sometido a referéndum, convocado por iniciativa popular, parlamentaria o gubernamental. b.3. Anulación de una ley mediante un proceso de control de constitucionalidad. El órgano competente es el Tribunal Constitucional (como sabemos, en el modelo americano de control difuso no hay anulación de la ley y son titulares de esta función todos los órganos judiciales).
	3.2. Función normativa gubernamental. a) Con rango de ley. a.1. Decretos Leyes. En el Decreto-ley puede haber intervención inicial del Parlamento, siempre a posteriori; es lo establecido en la Constitución Española: el Decreto-Ley debe ser convalidado o derogado por el Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días. a.2. Legislación delegada. En ésta hay también intervención inicial del Parlamento, al aprobar la delegación, y ulterior, controlando el ejercicio gubernamental de la misma. b) Reglamentaria. En ejecución de una Ley. Independiente. En este caso encontramos el reglamento independiente de Precedencias en el Estado.

	<p>3.3. Función auto normativa de diversos órganos constitucionales, como las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, etc. Mediante ella, dichos órganos se dotan de su propio Reglamento. En el Ordenamiento español los reglamentos parlamentarios tienen rango de ley y se ordenan directamente en la Constitución. En los demás casos, esa facultad es de reconocimiento meramente legal.</p>
4. Función aplicativa del Derecho	4.1. Judicial.
	4.2. Ejecutiva o administrativa (la función reglamentaria es ejecutiva, pero también normativa).
5. Función armonizadora, moderadora y arbitral.	5.1. Estímulo, advertencia, consulta, influencia, lubricación del engranaje constitucional. Le corresponde al Jefe del Estado, sobre todo en los sistemas parlamentarios.
	<p>5.2. Resolución de conflictos constitucionales. El órgano competente en uno y otro supuesto es el Tribunal Constitucional, si lo hay. En caso distinto, las soluciones que ofrece en Derecho comparado varían: Jefe del Estado, Parlamento, comisiones especiales, pero en nuestro caso es el Tribunal Constitucional. Durante el franquismo, no existía un Tribunal Constitucional como tal asumiendo unas funciones semejantes al Jefe del Estado.</p> <p>a) De los conflictos entre órganos constitucionales. b) De los conflictos de los órganos centrales del Estado con los territoriales o de éstos entre sí.</p>
6. Función de control político	<p>6.1. Del Parlamento sobre el Gobierno. El órgano competente es el Parlamento. Normalmente lo es sólo la Cámara Baja.</p> <p>a) Actividad rogatoria (preguntas e interpelaciones). b) Actividad de las comisiones de investigación. c) Censura.</p>
	<p>6.2. Del Gobierno sobre el Parlamento. Estas formas de control político son las propias de los sistemas parlamentarios. En los presidencialistas el control consiste en la participación sucesiva de dos órganos en una misma función: el Presidente puede oponer veto a las leyes aprobadas por el Congreso; el Senado puede rechazar el nombramiento presidencial de altos cargos públicos, etc.</p> <p>a) Presentación de una cuestión de confianza. b) Disolución de las Cámaras.</p>
7. Función de provisión personal de los órganos estatales.	<p>7.1. Electoral. El órgano competente es el pueblo como cuerpo electoral, que elige al Parlamento y, en algunos ordenamientos, también al Presidente de la República.</p>
	<p>7.2. De investidura. En algunos sistemas parlamentarios, el Parlamento inviste al Gobierno (o a su Presidente, como en España) estableciendo con él una relación fiduciaria o de confianza para iniciar la gestión de su poder. Aunque tanto las normas constitucionales como la doctrina suelen hablar, en su caso, de elección del Presidente de la República por parte del Parlamento o de un colegio electoral especial (el Parlamento y delegados regionales, por ejemplo), no se realiza propiamente una elección, puesto que no se vota simultáneamente entre varios candidatos, sino sucesivamente, de manera que si uno alcanza la mayoría requerida, queda designado; es lo mismo que sucede en la investidura del Gobierno o de su Presidente. Igual debe decirse de otras designaciones parlamentarias, como las de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Magistratura (en España, Consejo General del Poder Judicial), del Defensor del Pueblo, etc.</p>
	<p>7.3. Designación realizada por el Gobierno. El Gobierno tiene a su disposición una pléyade de cargos de libre designación, de los que unos se inscriben en la órbita de la función gubernamental (Secretarios de Estado, Subsecretarios...) y otros no (vocales del Consejo General del Poder Judicial, vocales del Tribunal Constitucional...).</p>
8. Función de representación del Estado. En ambos órdenes está atribuida al Jefe del Estado, pero, desde el punto de vista de la toma de decisiones, todo órgano estatal, en el ejercicio de sus competencias, representa al Estado y actúa por él; es decir expresa la voluntad estatal y sus actos son actos del Estado.	8.1. En el orden interno.
	8.2. En el orden internacional.

En este esquema complejo es donde se estructura el reparto de poderes en el Estado, lo que lleva a la consideración de que no podemos elaborar una teoría de “que institución organiza un tipo de actos u otros” en base a su pertenencia a uno de los tres poderes clásicos del Estado, porque esta división ya no afectaría a todas las instituciones, ya que vienen definidas en el Estado moderno por sus funciones, competencias, etc.

3.2. El modelo de Estado en España tras la aprobación de la Constitución de 1978.

El modelo de Estado actual es definido de forma imprecisa pero se basa en un Estado de Derecho, social y democrático (art. 1.1 CE) cuya forma política es la Monarquía parlamentaria (art. 1.3.). Esta definición es discutida por la doctrina porque en esta definición parecen yuxtaponerse las formas de Estado, de Gobierno y los sistemas de Gobierno que trataremos al analizar las diferentes instituciones y, en especial la Jefatura del Estado en España y su evolución reciente. Pero no sabemos con certeza si es un Estado unitario o federal o un tipo intermedio que participa de algunas notas de ambos. Este modelo fue inicialmente denominado por el Tribunal Constitucional como “Estado de las Autonomías”, sin pretender con ello atribuirle una calificación jurídica precisa. En la Constitución de 1978, no se configuró una forma de Estado que se adaptase, con las naturales variedades, a los principios generales de las formas clásicas conocidas que se concretaban en modelos federales o regionales, ya que abandonada la idea del centralismo secular español es la autonomía el elemento que define la forma de Gobierno, concepto diferente del de soberanía, como establece la propia Constitución.

Esta autonomía que caracteriza nuestro texto constitucional no sólo se refiere a las Comunidades Autónomas, sino que también se hace extensiva en diferente grado y con diferentes características a los Entes Locales pero también a las Universidades. Las tres desarrollan el principio de autonomía pero en base al mismo, los Entes Locales disfrutan de una autonomía eminentemente administrativa, aunque matizada por el concepto de garantía institucional, mientras que las Universidades desarrollan otro tipo de autonomía en la práctica, también constitucionalmente garantizada y que encuentra su concreción en su capacidad de auto organización por vía de sus Estatutos. No hemos de olvidar que, por otra parte, las instituciones universitarias también disfrutaban de la garantía institucional comentada (STC 26/1987) pero que en lo que a este estudio se refiere no afectan a sus precedencias ni a la presidencia de sus actos, tratadas en la jurisprudencia por otros órganos judiciales, principalmente autonómicos. Esta diferencia condiciona la protección de su autonomía y las garantías constitucionales sobre las mismas. Además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sí que incidió en una definición de la autonomía de las universidades pero no ha llegado a establecer criterios semejantes para las Entidades Locales porque no ha tenido la oportunidad de definir su autonomía más allá del concepto de garantía institucional constitucionalmente reconocido. Siendo destacables estas modalidades de autonomía no llegan a tener la importancia que la Constitución reserva a las Comunidades Autónomas ya que la autonomía universitaria o local no alcanza a afectar sustancialmente al modelo de gobierno, quedando como una de las características secundarias de la autonomía en nuestra ordenación institucional.

Una de las características más destacables del Título VIII de la Constitución es el acierto del constituyente para conseguir un auténtico sistema descentralizado. El interés del modelo se debe a que nuestros constituyentes no configuraron un modelo de Estado definido inicialmente, que se adaptase a las formas conocidas de unitario, federal o regional ya que contiene elementos de todos ellos. El motivo de la indefinición del modelo conllevaba necesariamente el carácter abierto del mismo, que se ha ido concretando con el tiempo hasta completar un modelo de por sí innovador en su concreción. Así, el principio dispositivo, que debe ser entendido como la forma de resolver la organización y los poderes propios de los territorios autónomos, caracterizado por su libertad y flexibilidad, se ha convertido en una característica estructural del modelo que, aunque ha sido concretado por los Estatutos de Autonomía aprobados y sus posteriores modificaciones, la jurisprudencia constitucional y los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992, ha conducido a un modelo que todavía está por cerrar y la falta de concreción del modelo de Estado consecuente, que está por definir, ya que no todas las Comunidades Autónomas tienen las mismas competencias (por deseo propio en la mayoría de los casos) pero tampoco está cerrado definitivamente el marco competencial máximo.

El artículo 2 de la Constitución propugna que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Este artículo es clave para entender el modelo que la Constitución determina, por lo que realizaremos un análisis detallado de sus diferentes partes. Este artículo tiene, por su ubicación en el Título Preliminar de la Constitución, junto con el resto del Título que lo contiene, el Capítulo II, Sección primera del Título I y el Título II, una

protección especial para ser reformado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la propia Constitución.

Para definir adecuadamente nuestro modelo de descentralización política debemos referirnos a los principios constitucionales más destacados que informan la división territorial del Estado en la Constitución.

3.3. Principios constitucionales.

a) Unidad.

Este principio parte de lo dispuesto en el art. 2 CE que indica que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Este concepto de indisoluble unidad y sus características sólo había sido contemplado en nuestra historia reciente en la Constitución republicana de 1931, donde en su artículo 1.3 se establecía: “la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. Se trata, sin duda, del modelo que seguirá el constituyente de 1978, incluso al tener en cuenta la aprobación de los Estatutos de Cataluña (1932), el País Vasco (1936) y Galicia (1938) a la hora de establecer un procedimiento especial de elaboración de los nuevos estatutos de autonomía de esas Comunidades Autónomas de acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución.

Lo trascendental de este artículo de la Constitución es que declara que el orden constitucional se apoya en dos principios que se consagran al mismo tiempo pero con diferente importancia: la unidad de la Nación española y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. El primero fundamenta la Constitución, el Estado; el segundo es reconocido y garantizado constitucionalmente, pero no constituye un elemento fundamental, inamovible, de la forma de Gobierno de la que la ciudadanía se ha dotado.

La conjugación de estos dos principios exigen una particular distribución de los poderes públicos y el establecimiento de un sistema de controles. El equilibrio del sistema de autonomías se confía a la delimitación de los poderes respectivos de las instancias unitarias del Estado y las autonómicas. Estos poderes se definen atribuyendo a cada esfera de poder lo que concierne a sus propios intereses. Tras la definición, el sistema arbitra una serie de garantías para proteger la situación establecida, pero las delimitaciones nunca son exactas y los procedimientos empleados para estabilizar las relaciones de poder siempre son insuficientes.

La jurisprudencia constitucional determina algunas notas definitorias de ese principio de unidad y su prevalencia con respecto a los otros principios, de la que destacamos:

- la unidad, autonomía y solidaridad han de integrarse, equilibrarse y hacerse compatibles “mediante la virtualidad que se atribuye a cada uno de ellos y que se manifiesta a través del reparto competencial” (STC 247/2007);
- la STC 4/1981 (FJ 3) dispone que “la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional”, concretando que “esta unidad se traduce así en una organización (el Estado) para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que ‘el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’. Es sobre este aserto como hemos de entender la preeminencia de la unidad con respecto a lo establecido en el resto del artículo, siendo así que tiene una posición de superioridad con respecto a la autonomía, y los intereses generales de la nación superioridad sobre los de las Comunidades Autónomas. Pero también debemos apreciar que el poder público es ejercido por poderes estructurados de forma vertical y que todas y cada una de las entidades gozan de autonomía, de forma más completa en el

caso de las Comunidades Autónomas y más limitada, aunque igualmente importante, aunque la denominemos como meramente “administrativa” en otros casos, principalmente en el de los entes locales.

- en la STC 25/1981, de 14 de julio, se manifiesta esta prevalencia del principio de unidad sobre los otros principios, al indicar que “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional”, uniendo los principios de autonomía con el de solidaridad y manifestando la prevalencia del de unidad con respecto a éstos;

La unidad nacional, como proclamación de la soberanía nacional (diferente a la autonomía de los diferentes territorios, que parte de ella, pero que no puede ser equiparada a la soberanía, como algunas Comunidades Autónomas quieren hacer actualmente) es un atributo exclusivo del pueblo español. Además, la unidad también se concreta en algunos aspectos:

- la unidad del ordenamiento jurídico, que en su momento tratamos al ver el Poder Judicial, que supone, volviendo a la STC 37/1981, de 16 de noviembre, “la unidad política, jurídica, económica y social de España”, lo que no impide “su división en compartimentos estancos”. Esta jurisprudencia constitucional también trata las diversas acepciones de la palabra “Estado”, como totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo también a las organizaciones propias de las Comunidades Autónomas y, en otras ocasiones, solo se refiere a las instituciones centrales y sus órganos periféricos, contraponiéndose a la organización propia de las Comunidades Autónomas. En la propia STC 37/1981, se señala que “la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad”, por lo que se insiste en este principio de unidad como principio rector de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas;
- la unidad en el campo económico, que conlleva, entre otras cuestiones “la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes de capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica”, como señala la STC 88/1986, reflejando el principio de unidad de los artículos 131.1 (que dispone, entre otras cuestiones, la planificación económica general por parte del estado para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial), 138.2 (que trata de las que las diferencias entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales) y 139.2 (referido a que no se podrá obstaculizar la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español);
- la igualdad de trato de todos los ciudadanos españoles, procedan de donde procedan, consecuencia del principio de solidaridad que trataremos a continuación, recogido también en el artículo 139 CE que contiene:
 - o que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y que, como hemos señalado), directamente relacionado con el art. 149.1.1 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y matizada por la STC 37/1981, que indica que el “primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional”, pero añade la matización de que: “es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”, con lo que, pese a que objetivamente se plantea un límite a las competencias de las Comunidades

- Autónomas tampoco puede conducir a una uniformidad que el propio sistema no realiza, dentro de unos límites, constitucionalmente reconocidos;
- o que no se podrá obstaculizar la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de los bienes, matizada también en la STC 37/1981, al indicar el Tribunal que el precepto ha de entenderse teniendo en cuenta, en primer lugar que “cualquier normativa [...] puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, pero no toda incidencia es necesariamente un obstáculo”. En segundo lugar, “lo será, sin duda, cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero [...] no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen”, lo que manifiesta la importancia dada por el Tribunal a la libre circulación pero dentro de unos límites razonables y con cierta flexibilidad.

Además de esta aproximación general a que significa exactamente el principio de unidad y que efectos tiene sobre otros principios constitucionales que tienen una relación directa con aquel, el principio de unidad conlleva la supremacía de los poderes del Estado, que se expresa en el reparto de tareas y competencias, condicionadas, de una parte por el interés general (que analizaremos, viendo la importancia del “propio interés”) y la unidad del sistema político. En las Constituciones estos dos elementos obligan a reservar a los poderes centrales las funciones y la atención de las materias que son particularmente relevantes para el conjunto de la colectividad, de manera que la ordenación y dirección de las mismas se produzca desde las instancias unitarias, cuya acción puede ser completada, eventualmente, por los poderes autonómicos.

Los poderes centrales quedan en una posición de preeminencia que puede instrumentarse de diferentes formas, siendo en nuestro caso las manifestaciones de esta posición muy variadas:

- pese a que la Constitución permite que las Comunidades Autónomas dispongan de potestades legislativas, las leyes orgánicas son de obligado cumplimiento porque regulan asuntos de particular importancia todo el Estado, que tiene la reserva de su regulación, de acuerdo con el art. 81 CE;
- la Constitución contiene la distribución básica de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las principales materias que son objeto de la atención y responsabilidad de los poderes públicos. En este reparto quedan para el Estado los poderes de ordenación normativa y dirección en relación los asuntos más importantes que conciernen al conjunto de la colectividad, en los que el interés general aparece implicado y requieren un tratamiento unitario. Este reparto se efectúa en el art. 149 CE, que analizaremos al tratar la competencia de la ordenación de autoridades e instituciones. Sobre esto hay que realizar una matización que ampliaremos al tratar el interés general: no necesariamente el interés general tiene que ser administrado en exclusiva por el Estado, siendo competentes las Comunidades Autónomas en algunas ocasiones;
- pese al reparto constitucional del art. 149, en especial lo que se refiere a las competencias referidas a las materias en las que es competente el Estado (art. 149.1 CE), los intereses unitarios no obligan a que el Estado se responsabilice de todas las materias, pudiendo repartir estas competencias con las Comunidades Autónomas, pero quedando reservados al Estado los instrumentos de actuación y los poderes efectivos suficientes para que las cuestiones básicas de la materia tratada reciban un tratamiento u ordenación uniforme en todo el Estado, sobre los que se desarrollará la competencia de las Comunidades Autónomas;
- la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas deja vacíos y no puede evitar extralimitaciones, que serán corregidas por los Tribunales competentes (normalmente el Tribunal Constitucional). Dada la cláusula de prevalencia recogida en la Constitución cuando las regulaciones estatales y autonómicas colisionan, esta cláusula determina la prevalencia de las normas del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas. Esta cuestión no es aplicable cuando la materia objeto de la norma sea competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Además de la cláusula de prevalencia, los conflictos de competencia se pueden plantear ante el Tribunal Constitucional;

El sistema competencial suele indicarnos el grado de poder que han alcanzado tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Nuestro sistema opta por una triple lista: las competencias exclusivas del Estado, recogidas en el artículo 149.1 de la Constitución); las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE); y, finalmente, el resto de competencias que diferencian “facultad” de “materia” y a las que les es de aplicación el contenido de la denominada “cláusula residual” que permite la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias que no estén atribuidas expresamente al Estado, que se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 pero siempre que así lo dispongan los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

Analizaremos en detalle esta cuestión a la hora de definir la competencia de la ordenación de autoridades e instituciones en el Real Decreto 2099/1983 donde veremos algunas cuestiones relacionadas con la asunción de la competencia de ordenación de autoridades por las Comunidades Autónomas, los límites de su capacidad de auto organización, la diferencia entre la competencia de ordenación absoluta y relativa, etc.

Por otra parte, hay otras notas características de nuestro sistema que queremos destacar:

- la constitución de una Comunidad Autónoma no ha implicado el desplazamiento de todo el Derecho estatal que venía rigiendo con anterioridad, siempre y cuando se refiera a materias que hayan pasado a la competencia de aquella, porque el Derecho estatal queda como supletorio de lo no regulado expresamente por la Comunidad Autónoma;
- aunque el control ordinario de la actividad de las Comunidades Autónomas está confiado a órganos jurisdiccionales o independientes, como los recogidos en el art. 153 CE, que se refiere al Tribunal Constitucional, a la jurisdicción Contencioso-administrativa y, finalmente, al Tribunal de Cuentas, en algunos casos es el Gobierno quien efectúa ese control por vía del art. 150.2 CE sobre las competencias delegadas o por el art. 161.2 CE el que tiene la potestad de impugnar disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Hay otros límites de presencia inexcusable en un Estado organizado sobre la base de la autonomía regional, o, detallando lo contenido en nuestra Constitución (art. 2 CE), de las nacionalidades y regiones que aportan los contenidos mínimos de orden para que el sistema entero pueda funcionar en la misma dirección.

Finalmente, destacar que este artículo 2, por su ubicación en el Título Preliminar de la Constitución (junto con el resto del Título que lo contiene, así como el Capítulo II, Sección primera del Título I, y el Título II) dispone de una protección especial para ser reformado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la propia Constitución requiriendo un procedimiento especial: la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara, la disolución inmediata de las Cortes y la posterior ratificación de la decisión, estudio del nuevo texto constitucional y, finalmente, su aprobación por dos tercios de ambas cámaras y un posterior referéndum para ratificar su aprobación.

b) Interés general.

Este principio está directamente vinculado con el principio de unidad del artículo 2 de la Constitución, siendo un límite del principio de autonomía ya que impone a las Comunidades Autónomas su cumplimiento permitiendo al Estado competencias para preservar la unidad del sistema, no sólo territorialmente, sino de aquellas que lo dotan de esa unidad.

Sobre este principio, MUÑOZ ²⁵ define el interés general con mayor amplitud que su mera relación con el principio de unidad, estableciendo que, inicialmente, “hay una correspondencia entre los poderes que el Estado-aparato detenta y el interés general” ya que los poderes comentados se justifican en el interés general, sirviendo de criterio “para el reparto de atribuciones considerando las exigencias de los intereses”. Además, esta correspondencia, cuando son varias las esferas de actuación de los poderes estatales y autonómicos en nuestro sistema deben basarse en algunos principios “para que la operación [obligatoria] no distorsione el sistema”.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Volumen I. (Págs. 243 y ss.) Iustel. Madrid.

Los principios en los que se basa el interés general son para este autor:

- “a distribuir la competencia [sobre la materia] en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio”, porque ello conllevaría que, haciendo uso del criterio del interés general como interés predominante se convertiría en la competencia exclusiva atribuida a los poderes del Estado, normalmente;
- es por ello, que el autor precisa como segundo principio que “no hay una correspondencia exacta entre el interés general y los poderes del Estado” porque aun siendo los poderes del Estado los principales garantes del interés general, “el interés general no requiere ordinariamente que todos los poderes sobre una materia determinada sean atribuidos al Estado”, pudiendo ser encomendadas a las Comunidades Autónomas. Sirva de ejemplo lo dispuesto en el art. 149 CE que contiene reservas al Estado de diferente alcance lo que abre la posibilidad de que a las Comunidades Autónomas también puedan encomendársele atribuciones para conseguir el interés general. Además, de ello deducimos que no hay “una correlación exacta entre la suprarregionalidad, el interés general y los poderes del Estado”;
- es más, las Comunidades Autónomas “deben participar en cuantos asuntos les afecten, aunque sean extraños a sus competencias materiales”;
- en todo ello, la regulación constitucional no necesariamente debe apoyarse en los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas reguladoras de las diferentes autoridades o instituciones, sino que el legislador ordinario, cuando la Constitución se remita a ellos, como en el caso de la autonomía local, donde se define la citada autonomía, protegiendo algunos contenidos mínimos (que forman parte interés respectivo de estas instituciones y, por tanto, del interés general) “mediante la técnica de la garantía institucional”, que trataremos y comentaremos con detalle al analizar la autonomía local;
- “el interés general no es un título que pueda amparar la reserva de poderes genéricos e indeterminados en manos del Estado” (como MUÑOZ recoge, reflejando lo dispuesto en la Sentencia 39/1971 de la Corte Constitucional Italiana ²⁶) porque, como añade el autor “el propio constituyente ha operado [...] la conversión del interés general en poderes concretos”, dentro de sus límites definitorios como texto constitucional. Es por ello, que la Constitución se remite a los Estatutos de Autonomía o las leyes estatales pero sin que se puedan alterar los límites establecidos constitucionalmente para las diferentes competencias.

c) Autonomía

La autonomía, según lo dispuesto en el propio artículo 2, aparece como un principio constitucional con un estatus diferente al de soberanía que tiene prevalencia y es un principio fundamental. El de autonomía es un derecho reconocido y garantizado por la Constitución que tiene cumplido desarrollo en el Título VIII de la Carta Magna.

Esta autonomía, de acuerdo con el art. 137 CE, que hemos visto anteriormente, abarca todos los ámbitos de la organización territorial: municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan y referida a la “gestión de sus propios intereses”. Pero en el artículo de la Constitución señalado no hay una mapa regional de las Comunidades Autónomas, ni se determinan las relaciones entre Provincias y Municipios o Provincias y Comunidades Autónomas o Estado y Comunidades Autónomas o de las Comunidades Autónomas entre sí, evitando señalar, al menos, los principios que informan estas relaciones, ni sus respectivos intereses o cómo determinarlos para finalmente no establecer una diferencia clara entre las distintas aplicaciones del principio de autonomía que la Constitución parece indicar en este artículo.

El análisis del artículo 137 permite observar dos principios: el primero se refiere a la organización territorial, descentralizado en tres tipos de entes territoriales necesarios: Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas; el segundo, reconoce la autonomía territorial para la gestión de sus propios intereses sin especificar más. Al no especificarse esta

²⁶ Recuperada en mayo de 2017 de <http://www.giurcost.org/decisioni/1971/0039s-71.html>

autonomía, se entiende referida al ámbito local, no al de las Comunidades Autónomas, que tiene un desarrollo suficiente en las listas de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución.

Como indica TRUJILLO ²⁷, hay una diferencia destacable entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la reconocida a los municipios y provincias, ya que “la primera forma parte de los principios políticos fundamentales definitorios del régimen político que, en cuanto contenidos en el Título Preliminar de la Constitución, se sustraen no sólo a la competencia del legislador ordinario, sino además al procedimiento ordinario de revisión constitucional. La segunda sí puede verse afectada por una revisión ordinaria”. De hecho, el desarrollo de la autonomía de las nacionalidades y regiones se hace mediante una ley orgánica con unas características especiales: el Estatuto de Autonomía, mientras que el de los Entes Locales es a través de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El principio de autonomía supone el reconocimiento de poderes legislativo y de dirección política a las Comunidades instauradas. No obstante lo anterior, la Constitución, en su artículo 152.1 no exigía que todas las Comunidades Autónomas dispusieran de un poder legislativo propio, únicamente las que accedieron a la autonomía por el artículo 151. Disponer de estas instituciones no dejaba de ser un explícito reconocimiento de la potestad a algunos entes de dotarse de sus propias normas, algo que finalmente han realizado todas las Comunidades Autónomas. El contenido de la autonomía está básicamente diseñado en la Constitución, cuyas determinaciones completan los Estatutos, que, una vez aprobados, se establecen una serie de garantías reseñadas en la Constitución tendentes a estabilizar el contenido, a proteger el ejercicio de los poderes autonómicos.

La autonomía, según la STC 4/1981 (FJ 3), “hace referencia a un poder limitado” y es diferente a la soberanía, como expresa el Tribunal Constitucional. Estos límites vienen condicionados constitucionalmente “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido”. No se puede entender el principio de autonomía, como no se pueden entender los principios recogidos en el artículo 2 de la Constitución, sin tener en cuenta para todos ellos el de unidad.

Precisando el principio de autonomía, la Constitución dispone diferentes acepciones de Estado y autonomía que parece importante aclarar ya que el término Estado es utilizado en la Constitución como la totalidad de la organización jurídico política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes dotados de un grado inferior de autonomía. Estado es, también, únicamente el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiéndose a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. A la hora de tratar las precedencias oficiales en España, veremos que es el Estado, en cuanto organización central o general, y de entre todas ellas el Gobierno, que regula estas precedencias en el Estado, refiriéndose a él en cuanto organización jurídico política, lo que permite que incluya entre las autoridades e instituciones ordenadas en la citada regulación diferentes ámbitos: desde el Gobierno y la Administración del Estado a las instituciones del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

La interpretación de límites de la autonomía ha ido evolucionando conforme se ha ido modificando el concepto en la jurisprudencia constitucional:

- en la primera jurisprudencia constitucional predominaban los límites de la autonomía en el contexto de la unidad o de posición de superioridad del Estado frente a los elementos positivos de gestión de intereses propios cualitativamente superior a la autonomía administrativa;
- en la Constitución hay diferentes tipos de garantía para la autonomía:
 - o la primera es la que se refiere a las nacionalidades y regiones, que se concreta en una regulación amplia del contenido de esa autonomía en el texto de la Constitución, que se hace efectiva cada vez que por iniciativa de cada uno de los territorios interesados se aprueba un Estatuto de Autonomía. Los estatutos, además,

²⁷ TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. (2004): op. cit., citado por ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Pág. 453).

concretan, pormenorizan y completan la regulación constitucional, formando parte del denominado “bloque de la constitucionalidad” por lo que la garantía constitucional dispensada a las Comunidades Autónomas está situada al mismo nivel que la ordenada a las grandes instituciones estatales y tiene similares desarrollos, quedando garantizada con las mismas técnicas que protegen la Constitución como norma;

- la segunda garantía, viene de la jurisprudencia constitucional y dispone que existe una garantía institucional que protege la autonomía de los Entes Locales y que se desarrolla ante la necesidad de completar el contenido constitucional, donde esta autonomía no está explicitada quedando, además, regulada por una ley ordinaria, en particular una ley de bases. Este concepto podemos encontrarlo en la STC 32/1981 de 28 de julio de 1981, donde se indica que “el orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normas que las protegen son, sin duda, normas organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo central de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles por la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Como analizaremos posteriormente, al tratar la precedencia de los Entes Locales, la garantía institucional es un concepto tendente a otorgar una protección especial a determinadas instituciones, impidiendo que el legislador pudiera alterar su contenido, lo que significa otorgarles una protección superior que evita que la institución deje de ser reconocible al perder su identidad, en el plano competencial, y que nosotros interpretamos también a la pérdida de su precedencia o la de sus representantes en sus propios actos, como analizaremos.
- la tercera garantía se refiere específicamente a la autonomía de las universidades, reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, que se realizará “en los términos que la ley establezca”. En uso de esa autonomía, las universidades tienen capacidad normativa autónoma concretada en sus Estatutos, estando sometidos a controles externos por parte de las Comunidades Autónomas (art. 6.2 de la Ley Orgánica de Universidades). En particular, la facultad de las universidades para elaborar sus Estatutos viene recogida por el art. 2.2.a) de la Ley Orgánica de Universidades. Este control ha sido matizado por la STC 55/1989, FJ 4, limitándolo a la legalidad de estos Estatutos. Además de la jurisprudencia constitucional, destacar uno de los límites de esta autonomía a la hora de elaborar sus Estatutos en la STS 6186/2004 que veremos al tratar las instituciones universitarias. Por otra parte, no debemos olvidar la ya citada STC 26/1987 que se refiere, entre otras cuestiones, al principio de garantía institucional de las universidades.

Es especialmente destacable el principio de autonomía aplicado a la configuración del Estado y su descentralización efectiva pero, para definir el contenido exacto de la autonomía actual de las Comunidades Autónomas, debemos referirnos necesariamente a las ya clásicas características del derecho a la autonomía, que según ENTRENA²⁸ serían:

- “la voluntariedad de su ejercicio, salvo que las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional sustituyan la iniciativa de las Corporaciones afectada (arts. 143 y 144 y Disposición Transitoria Primera CE);
- la generalidad de su otorgamiento, pero no es una autonomía otorgada en la que el Estado pueda revocar o delimitar a su arbitrio;

²⁸ ENTRENA CUESTA, R. (1979): “Comentarios al artículo segundo”, en La Constitución Española. Edición comentada. (Pág. 47). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

- la igualdad de su contenido ya que la Constitución, ya sean nacionalidades o regiones, no estableciéndose diferencia de estatus entre unas y otras, que serán todas Comunidades Autónomas;
- la progresividad de su integración, de acuerdo con el art. 148.2 CE); si bien, concurriendo determinados presupuestos y requisitos (art. 151 y Disposición Transitoria segunda CE) las Comunidades Autónomas podrán asumir desde el momento de su constitución la totalidad de las competencias previstas en la Constitución: lo que permite distinguir entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena inicial y las de autonomía plena diferida;
- finalmente, la diversidad de su plasmación (arts. 147 y 152 CE), en cuya virtud y sin merma del principio de igualdad, las Comunidades Autónomas podrán, dentro de los límites constitucionales, adaptar su estructura y funcionamiento a sus propias exigencias”;

La autonomía es, pues, concebida por nuestra Constitución como un derecho, no como un deber, por lo que su ejercicio, como ya hemos señalado, es voluntario, no obligatorio. El principio de voluntariedad debe ser considerado como una nota esencial del concepto de autonomía. De todas formas, esa voluntariedad en su ejercicio puede ser suplida por las Cortes Generales, como hemos apuntado, por el interés nacional.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas no han de ser necesariamente iguales entre sí, precisión realizada por el Tribunal Constitucional, que ha manifestado que las Comunidades Autónomas se caracterizan a la vez por su homogeneidad y su diversidad. En la STC 76/1983 de 5 de agosto (caso LOAPA), FJ 2 a), indica que "son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos [que] no podrán implicar privilegios económicos o sociales; en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno”.

d) Igualdad.

Este principio, como uno de los derechos fundamentales de los españoles viene recogido en el artículo 14 de la Constitución, que declara la igualdad ante la ley, pero vinculado al de autonomía viene recogido en el art. 139 CE, que declara que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado”. Este principio ha de informar necesariamente el principio de autonomía que en el texto constitucional aparece en algunos artículos: el 1.1 (la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico), 14 (igualdad ante la ley) y otros preceptos recogidos en los artículos 23, 30, 31.1, 35.1, 39.2, 68.1, 69 y 71), referidos, respectivamente, al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, al derecho y deber de defender España, a la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, al trabajo sin discriminación, a la igualdad ante la ley de los hijos, a las condiciones del sufragio para la elección de los Diputados al Congreso, de la misma forma al Senado y, finalmente, a la inviolabilidad como un elemento de la igualdad aplicable a los Diputados y Senadores para asimilarlos a los demás ciudadanos y que no estén coaccionados en su libertad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

El principio de igualdad también se relaciona directamente con el trato dispensado a los ciudadanos, que podemos ver de nuevo en los arts. 14 y 9.2 CE, comportando, en consecuencia, una serie de prohibiciones para introducir privilegios y discriminaciones entre los habitantes de las diversas Comunidades Autónomas, como señalan los arts. 138.2, 139.1 y el ya citado 2.

De todas formas, este artículo no es el fundamento de la igualdad de los derechos constitucionales de las personas en el territorio español (recogido, sobre todo en el ya repetido art. 14 CE), ni impide la existencia de un catálogo de derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, porque en realidad es un elemento que prohíbe la discriminación por motivos territoriales.

e) Solidaridad.

Este principio, al igual que el de autonomía, viene reconocido y garantizado por el art. 2 CE, pero en el propio texto constitucional es desarrollado, principalmente, en los artículos 138, 156 y 158 CE.

e.1) El artículo 2 CE.

Como hemos visto anteriormente, el principio de solidaridad también viene recogido en el art. 2 CE como uno de los principios esenciales de la organización territorial del Estado, formando parte de la base sobre la que se construye la misma. Pese a su formulación general, este principio se ha de proyectar sobre el conjunto de relaciones entre los diferentes territorios españoles y también por él las Comunidades Autónomas deben compartir los mismos intereses generales, no debiendo ser diferentes los propios que los ajenos. Veremos que la jurisprudencia constitucional traduce en términos positivos y negativos este vínculo de solidaridad.

e.2) El artículo 138 CE.

Dentro de este artículo, su primer apartado (138.1 CE) proclama que “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución”. Así planteado, lo dispuesto puede parecer más un objetivo a conseguir que un principio constitucional, a tenor de lo expuesto a continuación: “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Sin embargo, tras esta apariencia subyace la garantía estatal de la solidaridad que se desarrolla tanto en el ámbito económico como en otros diferentes. Ese control, también se extiende a los Estatutos de Autonomía, cuyas diferencias no pueden comportar privilegios económicos o sociales.

Para la jurisprudencia constitucional este principio es un complemento e integración del principio de unidad, y así se recoge, de la misma forma en la doctrina. El Tribunal Constitucional traduce en términos positivos y negativos el principio de la solidaridad, independientemente de la concisión de que abarca exactamente lo dispuesto en el artículo 138 CE:

- en su vertiente negativa, el principio de solidaridad establece un límite a la legítima actuación de todos los poderes públicos territoriales (tanto Estado como Comunidades Autónomas), de modo que ninguno de ellos podrá ejercer sus competencias atentando o lesionando ni los intereses generales del conjunto ni los particulares y legítimos de otras partes del territorio (SSTC 46/1990 y 64/1990, entre otras). Además, el principio de solidaridad encierra el deber general de lealtad institucional de todas las instancias de gobierno para con las demás;
- en su vertiente positiva, este principio implica un deber general de auxilio que vincula a todos los poderes territoriales (a todos los niveles, como destacaba ÁLVAREZ, citado anteriormente), por lo cual cada uno de ellos debe prestar a los demás la ayuda y asistencia requeridas para el adecuado ejercicio de sus propias competencias (SSTC 80/1995 y 96/1996, entre otras).

Si hay algo destacable en el artículo 138 es que la función de garantía es asignada al Estado, conectando con el dictado del art. 2 CE. Ante esto ALBERTÍ²⁹ realiza algunas consideraciones destacables sobre esta cuestión:

- en primer lugar, que “la realización de dicho principio podría confiarse a los propios territorios, mediante mecanismos de diversa configuración” o podría incluso “no decirse nada específico al respecto, de modo que, al menos en términos jurídicos, la garantía del cumplimiento de dicho precepto se estableciera de la misma manera que se garantiza el cumplimiento de los deberes jurídicos en general, en especial, a través de los Tribunales y, en su caso, del Tribunal Constitucional”, pero no es así ya que se atribuye

²⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Solidaridad territorial y la prohibición de privilegios económicos y sociales”, comentario al artículo 138 de la Constitución en CASAS BAHAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. (Págs. 2088 y ss.). Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

específicamente al Estado, identificado aquí como poder central (STC 247/2007, FJ 4, entre otras), una función de garantía del principio de solidaridad;

- en segundo lugar, el autor indica que la función asignada al Estado no tiene carácter general, proyectándose sobre la totalidad del principio de solidaridad en sus diversas dimensiones y facetas, sino que se circunscribe al ámbito económico, según lo dispuesto en este primer apartado del art. 138 CE, al disponer que vela por un equilibrio económico adecuado y justo. Pese a ello, ALBERTÍ reconoce que el Estado puede intervenir en otros supuestos y ámbitos, pero como garante del principio de solidaridad necesariamente deberá ir más allá de su dimensión económica, pero siempre de acuerdo con otros artículos constitucionales (en especial el art. 149.1.18 CE en lo que se refiere a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” como una competencia exclusiva sobre esta materia), y no partiendo de la base del de art. 138.1 CE;

La garantía estatal se refiere al fin que debe perseguir el Estado a través de sus diversas actuaciones para el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio, equilibrio que el Tribunal Constitucional ha interpretado en sentido amplio (STC 183/1988, FJ 5) ya que afecta no sólo al equilibrio entre Comunidades Autónomas, sino también a la del interior de las mismas y, además, atendiendo a las circunstancias del hecho insular.

Tengamos en cuenta que esta garantía es un principio programático, al estilo de otros contenidos en la Constitución, especialmente en el Capítulo III del Título I (referido a los principios rectores de la política social y económica, comprendiendo los artículos 39 a 52 CE) y en el Título VII (referido a la Economía y Hacienda, comprendiendo los artículos 128 a 136 CE), que inspiran la acción del Estado en diversas facetas y ámbitos. Es, como indica ÁLVAREZ³⁰ que en la regulación constitucional “se echa en falta que el principio de solidaridad no haya sido desarrollado en toda su virtualidad” y cita “lo que a su materia se refiere (aspectos político, cultura, económico, fiscal...)” pero también por “lo que a su ámbito atañe (solidaridad de las entidades territoriales con el Estado, solidaridad interterritorial y solidaridad intraterritorial). Para ello, el autor indica que “la Constitución contiene [...] otras manifestaciones del principio de solidaridad, entre las cuales [...] habría que referirse tanto a las diversas formas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, como a su consideración como auténtico límite a la actuación de las mismas”. De ello se deduce la importancia del principio de solidaridad, que, al igual que el principio de autonomía, es objeto de la protección especial que le otorga el estar incluido en el Título Preliminar del texto constitucional.

Efectivamente, de la propia redacción del artículo deducimos su carácter netamente político, lo que otorga a los poderes estatales (principalmente legislativo y ejecutivo, que podemos incluir en esa denominación genérica de “Estado”) un amplio margen de discrecionalidad para establecer objetivos concretos, estrategias y medios para conseguir tal fin constitucional con márgenes de actuación sometidos únicamente a ese objetivo político. Este margen es más amplio de lo que en principio podría tener una cláusula competencial ya que el propio art. 138.1 no la contiene, como reconoce el Tribunal Constitucional (STC 146/1992, FJ 1, en el mismo sentido que la STC 150/1990, FJ 11) ya que atribuye al Estado más facultades de las que le asigna el bloque de la constitucionalidad pero, pese a ello, la actuación del Estado debe ceñirse al marco de la distribución de competencias con las Comunidades Autónomas que fija el bloque de la constitucionalidad y que no puede realizarse al margen de esto ni en contra de esa distribución. Pese a ello, la jurisprudencia constitucional ha reconocido un cierto valor habilitante en este art. 138.1 CE que se ha traducido en el otorgamiento de una considerable capacidad expansiva de ciertas competencia estatales.

Al final de este artículo 138.1 CE se trata el hecho insular, que se refiere, principalmente, a las Islas Canarias enlazando directamente con la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, que trata de “la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario”. Este contenido es algo a tener en cuenta por el legislador, destacando el hecho diferencial canario en algunos de sus principales aspectos: el económico y fiscal.

El art. 138.2 CE dispone otra parte del principio constitucional de solidaridad, al establecer que “las diferencias entre los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades

³⁰ ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Págs. 467 y ss.).

Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. Este límite tiene una enorme importancia porque tras él podemos apreciar que las Comunidades Autónomas tienen una serie de derechos y libertades constitucionales comunes, entre los que se hallan los de carácter económico y social, que vinculan a todos los poderes públicos, enlazando directamente con el principio de igualdad contenido en el art. 14 CE, lo que, a pesar de no tener una formulación constitucional expresa, ha sido manifestado por el Tribunal Constitucional como uno de los principios básicos de organización del Estado (STC 76/1983, FJ 2, por todas).

Este apartado del artículo 138 no prohíbe que los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas tengan diferencias entre sí ya que ello forma parte del modelo de organización territorial del Estado, que se basa en el ejercicio dispositivo del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, concretado en los Estatutos de Autonomía, normas de carácter especial específicas para cada territorio. Lo que sí que prohíbe este artículo es que de los diferentes Estatutos de Autonomía se derive la creación de privilegios económicos o sociales, algo difícilmente valorable porque no se fija un límite o se establece una comparación entre Estatutos de Autonomía, sino que es un límite en el contenido de cada Estatuto, considerado en sí mismo y no por relación con los demás. Esa comparación tiene una destacable complejidad porque estos privilegios económicos se pueden deducir de materias muy diversas lo que hace más difícil su comparación porque los diferentes Estatutos de Autonomía pueden presentar diferencias en el terreno de las competencias, siempre respetando las que la Constitución atribuye al Estado, y en lo que se refiere a financiación ya que se permite un régimen especial a algunas Comunidades Autónomas: País Vasco y Navarra y, de otra forma pero también reconocido explícitamente en este artículo, Canarias. Además, como hemos manifestado anteriormente, las diferencias en el ejercicio de la autonomía política comporta inevitablemente diferencias de actuación entre Comunidades Autónomas que pueden incidir en el ámbito económico y social. Además, la STC 247/2007, FFJJ 11 a 17, admite que los Estatutos puedan contener derechos de los ciudadanos, lo que puede presentar diferencias en el plano económico y social (política de vivienda, beneficios y prestaciones sociales, educación o sanidad, por poner algunos ejemplos).

El desarrollo del principio de solidaridad debería servir también de fundamento para el establecimiento de relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas porque, aunque el principio de solidaridad y el de cooperación no coinciden exactamente, ello no impide destacar su importancia para articular el sistema de relaciones citado.

e.3) El artículo 156 CE.

Este artículo establece en su apartado primero el principio de solidaridad junto con el de coordinación a la hora de determinar los criterios a los que deben atenerse las Comunidades Autónomas a la hora de ejercer su autonomía financiera. Los principios de la financiación de las Comunidades Autónomas han sido recogidos en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pero, pese a los cambios habidos sobre la LOFCA, su desarrollo se debe, principalmente, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

e.4) El artículo 158 CE.

El principio de solidaridad tiene diversas características que se concretan en el art. 158.2 CE, donde se prevé la constitución de un Fondo de Compensación “con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” que tiene por objetivo la corrección de los desequilibrios económicos territoriales. La redacción del artículo denota el interés del constituyente en que se lleve a cabo este principio constitucional de solidaridad fuera cual fuera el desarrollo del principio de autonomía, por lo que tiene en consideración que las Cortes Generales lo distribuirán entre las Comunidades Autónomas existentes y las provincias, en su caso.

El Fondo de Compensación comentando, surgido de la regulación constitucional, se desarrolló inicialmente a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que hemos comentado al tratar el art. 156 CE. En el artículo 16 de la LOFCA se recogían los principios generales y las reglas básicas que regían

dicho Fondo, estableciendo que una ley ordinaria contendría su normativa específica. Este Fondo es, en definitiva, la expresión financiera del principio de solidaridad como elemento complementario al principio de autonomía.

El Fondo actualmente está regulado por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Territorial, que fue modificado por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial que realiza la adición de un nuevo epígrafe al artículo 2.1 de la Ley 22/2001 teniendo en consideración en la financiación las regiones ultraperiféricas. En la exposición de motivos de esta Ley 22/2001 se describen las diferentes etapas acaecidas hasta llegar a esa regulación: la primera desde la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se estableció que las Comunidades Autónomas eran beneficiarias del Fondo citado y la diversidad de fines últimos de los recursos del Fondo; la segunda que se inicia con la promulgación de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que limita el Fondo a las Comunidades Autónomas más desfavorecidas y que configuró el Fondo, exclusivamente, como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas; una tercera, a partir de la aprobación del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2011, por el que se aprobó el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introduciéndose modificaciones en el Fondo (reconfiguración de los criterios que determinaban quienes podían ser beneficiarios del Fondo y alterar el destino de los recursos del mismo) que hicieron necesaria la creación de un nuevo marco legal; y, finalmente, como hemos señalado una modificación obrada por la Ley 23/2009, que añade un porcentaje del 1% a lo dispuesto en el artículo 2.1.a) en función de la variable "región ultraperiférica". La disposición actualmente vigente de 2001 dispone la creación de dos fondos: el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, que deben funcionar como un único instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Constitución prevé que los recursos del Fondo sean distribuidos por las Cortes Generales. En este caso es el Senado el que, como cámara de representación territorial, quien tiene la iniciativa en la distribución de los recursos del Fondo, previéndose en el Reglamento de la Cámara Alta tal eventualidad, a través de un procedimiento específico regulado por el artículo 140. Sin embargo, en la práctica, es la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que ha contenido la cantidad con la que se ha dotado el fondo, distribuyéndola entre los diferentes proyectos de inversión que desarrollan las Comunidades Autónomas, alterándose así la previsión constitucional. Sin embargo, pese a que se ha generalizado el uso de este mecanismo, es la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado la que, junto con las diferentes Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, mantiene el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos que hemos señalado y la valoración de la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

f) Cooperación.

El establecimiento de un adecuado sistema de relaciones de cooperación debe estar directamente asociado con el modelo de descentralización política, siendo algo consustancial al mismo. En nuestra Constitución los conceptos de cooperación, colaboración y coordinación vienen dispersos en su articulado (arts. 16.2, 98.2, 103.1, 118, 131.2, 148.1.22ª, 149.1.13, 149.1.15, 149.1.16, 154, 156.2 y 157.1 CE, entre otros) siendo utilizado con significados diferentes y refiriéndose a diversas realidades.

Si hemos de ceñirnos únicamente al principio de cooperación lo encontramos reiteradamente identificado con el de colaboración (SSTC 11/1986 y 201/1998, entre otras), incluso calificado como de coordinación voluntaria (como podemos apreciar en la STC 214/1989) y que el Tribunal lo califica como "la esencia del modelo de organización territorial del Estado en las SSTC 18/1982 y 80/1985) no teniendo que estar explicitado en el texto constitucional para que así sea.

El principio de colaboración o cooperación se traduce en la existencia de un deber general y recíproco, lo que no altera, salvo excepciones, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 106/1987 y 76/1993) y se caracteriza, también, por la lealtad institucional, consistente en la obligación de cumplir con los criterios de buena fe y

lealtad al sistema, pero también se beneficia, como señala ÁLVAREZ ³¹, con el denominado “auxilio interadministrativo”, configurado también como deber constitucional. Así, el principio de cooperación se distingue por su carácter voluntario, la igualdad entre las partes y que no supone un límite a las competencias respectivas, a lo que se une su compatibilidad con la existencia del deber de colaboración.

Por lo que se refiere al principio de coordinación aparece definido en la STC 32/1983, donde se define como “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la relación recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias”, además se caracteriza, frente a la voluntariedad de la cooperación, por la necesidad de un título competencial genérico o específico, siendo un límite al ejercicio de las competencias, por su condición principio general de actuación y por consistir en la adopción de medidas coercitivas (SSTC 331/1993, 106/1987, 76/1983 y 214/1989, entre otras) implicando la existencia de un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado lo que limita la actuación de este.

3.4. La división territorial del Estado.

Las características esenciales de nuestro Estado están relacionadas indefectiblemente con sus antecedentes históricos, a lo que no son ajenos los elementos que conforman la configuración territorial de nuestro país. Dentro de estos antecedentes observamos que como indica ÁLVAREZ ³², la descentralización política ha coincidido históricamente con una mayor intensidad en el sentimiento constitucional. El autor cita como ejemplos el sexenio revolucionario, con un intento frustrado de implantar una República federal, el sistema de Mancomunidades o el Estatuto provincial de 1925 durante la Restauración, para finalizar en el antecedente constitucional y democrático más reciente: la Constitución de 1931 que ya hemos comentado.

Tras el paréntesis del franquismo, en el que se volvió a un modelo de Estado profundamente centralizado y donde, además, muchas instituciones perdieron elementos fundamentales de su funcionamiento por centralizarse también el país políticamente en una persona o en unas pocas instituciones, la regulación actual de nuestra Constitución retorna a un modelo descentralizado con algunas características destacables, que analizaremos someramente. En palabras de MUÑOZ ³³, tras la muerte del general Franco y la designación del Rey Juan Carlos I “una de las cosas que parecían tener claro todos los grupos políticos [...] era que debía cambiarse el modelo centralista que se había implantado durante la Dictadura, por otro marcadamente caracterizado por la organización descentralizada del Estado”. Esta cuestión es esencial para comprender el estado actual de la cuestión autonómica (recién acontecida, cuando esta prácticamente finalizada esta tesis doctoral, los acontecimientos de Cataluña tras el referéndum del 1 de octubre de 2017 y la aplicación del artículo 155 de la Constitución) y su temprano inicio, basado, entre otros motivos, por la diferencia de regulaciones de la autonomía de las regiones contenida en la Constitución de 1931 y en la actual, lo que ha deparado que no sólo fueran algunas regiones las que accedieran a la autonomía (País Vasco y Cataluña) sino que muy pocos años después de la muerte de Franco ya se habían empezado a establecer provisionalmente instituciones de autogobierno de algunas regiones, como Cataluña, mediante el Real Decreto-Ley 41/1977 que fijaba las bases mínimas de su organización y ya preveía la transferencia de servicios a la nueva entidad territorial, sin haberse promulgado todavía la Constitución de 1978. La generalización del proceso se aceleró con la implantación de entes preautonómicos en todos los territorios que posteriormente se convertirían en las Comunidades Autónomas actuales.

En la actualidad, y como hemos señalado, una de las características más destacables del Título VIII de la Constitución es el acierto del constituyente para conseguir un auténtico sistema descentralizado, pese a las críticas emanadas desde la promulgación de la Constitución y la necesidad de encontrar soluciones más allá de lo dispuesto en la Carta Magna sin pasar por una eventual modificación de la misma. El interés del modelo autonómico se debe a que nuestros constituyentes no configuraron un modelo de Estado definido inicialmente, adaptándose a las formas conocidas: unitario, federal o regional, ya que contiene

³¹ ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (pág. 470).

³² ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Págs. 445 y ss.).

³³ MUÑOZ MACHADO, S. (2006a): El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI). (Pág. 313). Iustel. Madrid.

elementos de todos ellos. El motivo de la indefinición del modelo conllevaba necesariamente el carácter abierto del mismo, que se ha ido concretando con el tiempo, sin establecer si quiera un diseño preciso del mismo.

Las consecuencias de la indefinición del modelo de Estado son para MUÑOZ ³⁴ las siguientes:

- “que un análisis de los principios constitucionales no permite extraer una imagen completa del sistema, ya que la filosofía de la opción constitucional impide dejarlo cerrado en espera de concreciones ulteriores;
- no aparecen reglas de organización y funcionamiento del sistema o por estar implícitas en algunas declaraciones generales o por precisar complementación en un proceso posterior;
- finalmente, las reglas constitucionales sobre la estructura del Estado son necesariamente ambivalentes ante la eventualidad de que solo algunos territorios obtuvieran la autonomía política, por lo que resulta preciso que existan reglas de ordenación de los poderes válidas tanto para un Estado en parte centralizado como para uno donde la autonomía política esté generalizada”.

En cuanto al principio de autonomía, pieza clave de nuestro sistema de descentralización territorial, como hemos visto al tratar los principios constitucionales que informan nuestro actual modelo, la autonomía, según lo dispuesto en el propio artículo 2, aparece como un principio constitucional con un estatus diferente al de soberanía, que tiene una marcada prevalencia y es un principio fundamental que informa el resto. El de autonomía, no obstante, es un derecho reconocido y garantizado por la Constitución que tiene cumplido desarrollo en el Título VIII de la Constitución. Esta autonomía, de acuerdo con el art. 137 CE, abarca todos los ámbitos de la organización territorial: municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan y está referida a la “gestión de sus propios intereses”. Sin embargo, en el artículo de la Constitución señalado no hay una mapa regional de las Comunidades Autónomas, ni se determinan el sistema de relaciones multinivel: provincias y municipios, provincias y Comunidades Autónomas, Estado y Comunidades Autónomas y, finalmente de las Comunidades Autónomas entre sí, evitando señalar, al menos, los principios que informan estas relaciones, sus respectivos intereses o cómo determinarlos. Además, no se establece una diferencia clara entre las distintas aplicaciones del principio de autonomía que la Constitución parece indicar en este artículo. Como veremos posteriormente esta cuestión afecta a las precedencias entre las instituciones y, sobre todo, al establecimiento de criterios de ordenación de autoridades e instituciones teniendo en cuenta ese principio de autonomía, que suele conllevar la capacidad de auto organización.

El análisis del artículo 137 permite observar dos principios: el primero se refiere a la organización territorial, descentralizado en tres tipos de entes territoriales necesarios: Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas; el segundo reconoce la autonomía territorial para la gestión de sus propios intereses sin especificar más. Al no especificarse esta autonomía, se entiende referida al ámbito local, no al de las Comunidades Autónomas, que tiene un desarrollo suficientemente amplio en las listas de competencias de los artículos 148 y 149 de la propia Constitución.

Como indica TRUJILLO ³⁵, la diferencia destacable entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la reconocida a los municipios y provincias, es que “la primera forma parte de los principios políticos fundamentales definitorios del régimen político que, en cuanto contenidos en el Título Preliminar de la Constitución, se sustraen no sólo a la competencia del legislador ordinario, sino además al procedimiento ordinario de revisión constitucional. La segunda sí puede verse afectada por una revisión ordinaria”. De hecho, el desarrollo de la autonomía de las nacionalidades y regiones se hace mediante el Estatuto de Autonomía, una ley orgánica con unas características especiales, mientras que la regulación de las entidades locales se realiza mediante una Ley ordinaria, como se ha efectuado a través de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Pero además la autonomía de las Comunidades Autónomas no es la misma que la de las entidades locales como así lo reconoce el Tribunal Constitucional en la STC 38/1982, FJ 2. En

³⁴ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. I. (Pág. 165).

³⁵ TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. (2004): op. cit. citado por ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Pág. 453).

este Fundamento Jurídico, el Tribunal indica que “no pueden equipararse las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales a que se refiere el Decreto, dado el distinto rango de su autonomía que la propia Constitución refleja”: Para justificarlo utiliza argumentos inéditos que abordamos en otra parte de nuestro trabajo, en particular la atribución al Presidente de una Comunidad Autónoma de la representación ordinaria del Estado en su Comunidad, de acuerdo con el artículo 152.1 CE; y si ha sido aprobado su Estatuto de Autonomía por el procedimiento del art. 151 CE.

a) El principio de autonomía referido a la administración local.

En el art. 140 CE se desarrolla la base de la autonomía de los municipios: personalidad jurídica plena, su gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos, que estarán integrados por Alcaldes y Concejales.

Por otra parte el artículo detalla, en contra de lo que se disponía durante el régimen franquista, la elección de los concejales por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, de la forma establecida en la ley de Bases del Régimen Local de 1985 que hemos indicado. Finalmente, el artículo dispone que los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos cuando el Ayuntamiento tenga esa modalidad de elección del Alcalde, a través del concejo abierto, que regulará la ley.

La autonomía de los municipios es de carácter administrativo y deriva de una dimensión política pero no conlleva una dirección y actuación propias, sino de lo dispuesto para su constitución, composición y actuación por normas de origen externo.

La ya citada STC 4/1981 continúa en su FJ 3 delimitando la interpretación de la autonomía de la administración local, en lo que a nuestro estudio se refiere, al señalar que:

- “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, algo que, partiendo de la base expuesta anteriormente, al indicar que todas las entidades del art. 137 CE gozan de autonomía. Además hay otras instituciones no señaladas por este artículo, como las universidades, cuya autonomía proviene del art. 27.10 CE y que tiene un carácter diferente al local. aunque también tenga reconocida la “garantía institucional”. La autonomía se concreta en que se ha de completar la gestión de esos intereses, algo de suma importancia para debatir sobre su autonomía en términos reales y hasta donde llega ésta y aquellos;
- continuando con el FJ expuesto, el art. 137 “refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía” por lo que resulta necesario delimitar “cual es el ámbito del principio de autonomía” relacionándolo con otros establecidos en la Constitución, como el art. 2 que podemos interpretar, como ya hemos visto, en el sentido de que autonomía no es soberanía y que los límites de los poderes autónomos son “la gestión de sus propios intereses” (volviendo al art. 137 CE) a través e competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, que la STC concreta en “interés del municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma”.

La autonomía local, por otra parte está sometida al ejercicio del control de legalidad, que es ejercido por el Estado, porque las administraciones locales son también Administraciones Públicas, pero también lo es por las Comunidades Autónomas, en los términos expresados por el art. 148.1.2º CE, que se refiere a la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, en particular, a las alteraciones de los términos municipales comprendidos en el territorio de una Comunidad Autónoma y, en general, todas las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas sobre las competencias que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, con el límite de que la transferencia este autorizada por la legislación sobre Régimen Local. Por otra parte, el otro límite, es el control jurisdiccional sobre la autonomía local.

Posteriormente, analizaremos con detalle algunas SSTC que, delimitando y definiendo la autonomía local desde puntos de vista diferentes a los expresados en toda la jurisprudencia constitucional que hace referencia a la “garantía institucional” pueden ayudar a definirla para sobre este concepto tan general como indefinido elaborar una alternativa a la STSJ ICAN 915/2002.

a.1) La “garantía institucional”.

La autonomía local se configura como un ámbito garantizado de autogobierno, denominado por la STC 32/1981 “garantía institucional”. Este concepto lo analizaremos posteriormente como un elemento a tener en cuenta para determinar la importancia de la regulación de precedencias de las entidades locales, pero por ahora, vemos que según el FJ 3 de esta STC: “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador”. Además, “las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”, estableciéndose, como indica la sentencia, la diferencia entre dos grupos de instituciones: las supremas del Estado, reguladas orgánicamente en la Constitución, y las garantizadas, elementos indispensables del orden constitucional, reguladas por el legislador ordinario y que, a efectos de nuestro estudio tienen un enorme interés porque sus representantes suelen ser elegidos por los ciudadanos de forma directa (Ayuntamientos) o indirecta (Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares), lo que condicionará la precedencia de esos representantes, como veremos en su momento.

Por otra parte “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, pero la presentación de esta imagen depende de sus posibilidades de existencia que deviene directamente de competencias específicas, por lo que la sentencia continúa indicando que “dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”.

La “garantía institucional”, es actualmente el concepto con el que, de manera general, se pretende explicar el régimen constitucional de protección de la autonomía local, dada la generalidad e indefinición constitucionales. La citada STC que define este concepto suple estas carencias, definiéndolo de forma completa y aplicable a la autonomía local, aunque esté referido a las Diputaciones provinciales. Esta sentencia recayó ante el intento de vaciamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales que la Comunidad Autónoma de Cataluña dispuso con la publicación de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad. No obstante la particularidad de la sentencia (referida a las Diputaciones, y en una Comunidad Autónoma con el máximo techo competencial) sus asertos se hacen extensivos a todas las entidades locales y para todo el territorio, lo que la hace destacable en nuestro estudio y, como veremos, a tener en cuenta en el análisis de la reglamentación de precedencias que estamos estudiando.

Sobre la garantía institucional, VELASCO³⁶ realiza algunas anotaciones que queremos destacar, inicialmente citando críticas al concepto por parte de la doctrina:

- FANLO³⁷, que considera que tiene una “finalidad protectora de lo que constituye su núcleo esencial frente a la actuación del legislador”, lo que puede ser distorsionador;

³⁶ VELASCO CABALLERO, F. Comentario al artículo 140 de la Constitución “La autonomía municipal”, colaboración en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 2105 y ss.).

³⁷ FANLO LORAS, A. (1990): Fundamentos constitucionales de la autonomía local. (Pág. 255). CEC. Madrid.

- ESTEVE y AJA ³⁸, que indica que la realidad jurídica española no es la alemana, de donde procede la formulación tradicional de garantía institucional (SCHMITT ³⁹) donde, al contrario que en Alemania, “a la Constitución no precede una ‘institución de autonomía local’ precisa que resulte simplemente recibida por la Constitución. Antes bien, esa institución sólo existirá por la mediación de la ley”;
- y, finalmente, GARCÍA MORILLO y GARCÍA ROCA ⁴⁰, que cuestionan que “el concepto de garantía institucional pueda explicar la creciente dimensión positiva de la tutela constitucional de la autonomía local”.

Pese a todo ello, VELASCO destaca la importancia de la opinión de CARRO ⁴¹, que indica que: “sigue reconociendo la utilidad del concepto de garantía institucional”. Sin embargo, para este autor “la realidad constitucional requiere ya de nuevos conceptos adecuados a la realidad que se pretende explicar” de lo que deduce que:

- es una construcción explicativa adecuada a un determinado Derecho público (en particular, el alemán de la formulación tradicional de SCHMITT ⁴²), pero aquella categoría no define el Derecho público actual, ya que pretendía “explicar una cierta persistencia del autogobierno local y aun del principio de subsidiariedad latente en el Derecho público alemán frente al legislador ordinario”;
- “la garantía institucional nunca fue [...] una categoría verdaderamente explicativa del nuevo régimen constitucional – local”, ya que es más amplio y tiene más matices, como se puede apreciar en la STC 32/1981, donde no sólo se habla de garantía institucional, sino también de otras categorías como el “principio de autonomía” (FJ 3) o el derecho de la comunidad (FFJJ 4 y 5). Todo ello que hace que se considere “la autonomía local en la Constitución como institución, como principio y como derecho”, de lo que se deduce que la garantía institucional “no permite explicar el nivel y el modo de protección constitucional que, de hecho, resulta de la jurisprudencia constitucional y judicial sobre autonomía municipal”, quedando, por lo tanto, limitado;
- el concepto de garantía institucional sólo es válido ante presupuestos extremos, como es el caso en el que recayó la sentencia, ya que una ley que vaciaba completamente de funciones a las Diputaciones hace irrecognoscible la autonomía provincial, pero “fuera de supuestos extremos (...) el juicio constitucional de ‘recognoscibilidad institucional’ resulta inadecuado en relación con normas de alcance limitado que ordenan la organización o el funcionamiento sectorial de las entidades locales”, como señala EMBID ⁴³, citado por VELASCO;
- como objeción a la teoría de la garantía institucional, señalar la crítica de la doctrina referente a que “resulta ineficaz cuando una norma concreta no afecta de forma relevante a la autonomía municipal; pero donde su efecto levemente restrictivo se suma a otras muchas afrentas leves, sucesivas o simultáneas, de otras leyes”, lo que no haría irreconocible a priori la institución, pero sí por sedimentación, ante lo que el Tribunal Constitucional sólo puede actuar en la medida en que los preceptos conexos sean intrínsecamente reprochables.

a.2) Los estándares constitucionales de protección de la autonomía local.

Frente a estas críticas, es lícito replantear el concepto de garantía institucional, del que surge un elemento fundamental como es el de los estándares constitucionales de protección de la

³⁸ ESTEVE PARDO, J. (1991): “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, REDC, número 31. (Pág. 127) y AJA FERNÁNDEZ, E. (1992): “Configuración constitucional de la autonomía local”, en Informe sobre el gobierno local. (Pág. 49). INAP. Madrid.

³⁹ SCHMITT, C. (1982): Teoría de la Constitución. (Págs. 175-176). Alianza Editorial. Madrid (reimpresión de la traducción de AYALA, F. (1934) a partir de la primera edición original alemana de 1927).

⁴⁰ GARCÍA MORILLO, J. (1998): La configuración constitucional de la autonomía local. (Pág. 32). Marcial Pons. Madrid y GARCÍA ROCA, J. (2004): “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Núms. 294 – 295. (Pág. 17).

⁴¹ CARRO Y FERNÁNDEZ – VALMAYOR, J.L. (1998): “El debate sobre la autonomía municipal”. RAP. Número 147. (Pág. 89).

⁴² SCHMITT, C. (1982): Op. cit.

⁴³ EMBID IRUJO, A. (1981): “Autonomía municipal y Constitución”, REDA, número 30. (Pág. 468).

autonomía local. En ellos, y siguiendo con VELASCO, “la autonomía municipal que garantiza la Constitución presenta actualmente un contenido dual: de un lado, se garantiza inmediata y directamente, a cada Municipio, un ‘mínimo’ de autonomía [...]. Junto a esta garantía mínima, directa y subjetiva, los arts. 137 y 140 CE contienen un ‘principio de autonomía municipal’, tomando aquí el término principio en sentido técnico – jurídico preciso: norma finalista [...] que impone a sus destinatarios la consecución de un objetivo final en la medida de la posible”. De esta forma los artículos citados imponen a todos los poderes públicos que desarrollen, favorezcan o promuevan al máximo la autonomía local.

La Constitución realmente sólo protege un nivel básico de autonomía local, por lo que, redefiniendo la base de la garantía institucional más que ante la “imagen social” de una institución, estamos ante estándares mínimos y concretos de autonomía local, según la jurisprudencia:

- en este sentido, la STC 38/1983, FJ 6, dispone que “la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador”;
- sobre el contenido mínimo, la STC 170/1989, FJ 9, indica que “más allá de ese límite de contenido mínimo [de potestades para la gestión de los intereses locales] que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de competencia legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas”;
- la autonomía local de la Constitución es en las SSTC 51/2004, FJ 9, y 83/2005, FJ 7, “garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario de autogobierno”, refiriéndose a mínimos constitucionales de autonomía local, directamente eficaces y luego configurables y ampliables por el legislador;

Con todo ello, y según la evolución de la jurisprudencia constitucional, el control de constitucionalidad se ha ido perfilando como juicio de contradicción entre enunciados normativos concretos: los citados estándares constitucionales frente a las normas legales impugnadas, desplazando la forma de control al juicio de reconocibilidad del contenido esencial de una institución.

Los estándares constitucionales son, para este autor y según la jurisprudencia, de tres tipos:

- funcionales (referidos a competencias y potestades), que se concretan en dos conceptos: el poder decisorio propio y el derecho a participar en la gestión de los asuntos de interés municipal, sobre todo el materia de urbanismo. Ambos conceptos tienen una amplia jurisprudencia constitucional ⁴⁴;
- frente a hipotéticos controles supralocales, de acuerdo con la STC 4/1981, FJ 3, que se refiere a controles de legalidad sobre el ejercicio de la competencia, pero “no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades locales”. Se mantiene este criterio, añadiéndole el concepto de “garantía institucional” en las SSTC 27/1987, FJ 2, y 46/1992, FJ 2. Los estándares constitucionales mínimos se ven modificados en la jurisprudencia constitucional a partir de 1988 donde se empieza a hablar de estándares más elevados contenidos en la legislación básica del Estado (la LBRL de 1985). Así, el canon indirecto de constitucional es la LBRL, no el contenido básico del art. 140 CE, impidiéndose así el control administrativo de oportunidad;
- y, finalmente, financieros, que no desarrollaremos por no ser motivo de este trabajo.

Tomando como referencia el catálogo de estándares concretados por la jurisprudencia que acabamos de ver, podemos deducir nuevos mínimos para otros ámbitos de actuación

⁴⁴ El primero se expresa en las SSTC 32/1981, FJ 4.;170/1989, FJ 9; y 40/1998, FJ 39, y el segundo, principalmente, en lo referido a la citada materia de urbanismo, a través de la ya reseñada STC 40/1998, FJ 39, y las SSTC 159/2001, FFJJ 4, 12 Y 13b; 240/2006, FJ 10; 240/2006, FJ 10; 51/2004, FFJJ 9, 10 y 12; y 240/2006, FJ 10.

municipal que no han sido objeto de la jurisprudencia citada, por lo que deducimos unos “mínimos constitucionales” de autonomía local:

- un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos, y entre ellos al legislador, lo que lleva a la consideración general del “legislador de la garantía institucional”. Este mandato no es únicamente uno de suficiencia, sino que es un mandato de optimización ya que impone a los poderes públicos (de acuerdo con los arts. 137 y 140 CE) el máximo posible de autonomía local;
- el derecho garantizado por el art. 137 CE a participar en los asuntos de interés local, lo que necesariamente conlleva que el legislador estatal o autonómico atribuya competencias suficientes a los Municipios y Provincias (STC 32/1981, FJ 4).

A partir de estos conceptos debemos plantear la distinción efectuada en la jurisprudencia constitucional entre la garantía constitucional de autonomía local y la legislación básica estatal de régimen local, lo que llevará a considerar que hay una posición o función constitucional en la LBRL, de acuerdo con la tendencia iniciada por la STC 240/2006, FJ 8, que indica que: “el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones [...]. Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local”, lo que conduce a que las normas de la LBRL no son canon constitucional de autonomía local, pudiendo serlo, en todo caso, de constitucionalidad constitucional cuando la enfrentamos a la legislación autonómica que afecte a esa autonomía local.

a.3) Autonomía municipal como principio constitucional.

La autonomía municipal garantizada en la Constitución no sólo es un límite al legislador, ya que también es, como indica VELASCO ⁴⁵ “un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos”, siendo más un “deseado objetivo que la Constitución marca ⁴⁶” que una realidad a preservar.

En este contexto hemos de hablar del “legislador de la garantía institucional” referida a la relación positiva entre la ley y la garantía constitucional de la autonomía local que cita ORTEGA ⁴⁷ quien, a su vez retoma este concepto de la doctrina anterior que se basó en la jurisprudencia constitucional y que plantea GARCÍA MORILLO ⁴⁸.

La transición de garantía institucional a garantía constitucional se basa en los contenidos de la repetida STC 32/1981, FJ 4, que indica que el art. 137 CE garantiza un “derecho a participar” en los asuntos de interés local y que para tal fin es necesario que el legislador (estatal o autonómico) atribuya competencias suficientes a los Municipios y Provincias. Es por ello que el Tribunal Constitucional indica en repetidas SSTC (27/1987, FJ 2, y 109/1998, FJ 2) que “la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencia de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos”. Sobre esta jurisprudencia, la doctrina habla de la garantía de la autonomía local como “principio de acción continua sobre toda la labor legislativa” y del “principio de autonomía como directiva constitucional” (SANTAMARÍA ⁴⁹) ya que la función positiva del legislador ha dado pie a la propuesta (GARCÍA MORILLO, que citábamos) de sustituir la garantía institucional por la de garantía constitucional.

El alcance del mandato positivo de los arts. 137 y 140 CE se proyecta sobre todos los poderes públicos no sólo sobre el legislador y no se limita a la obtención de “suficiente autonomía”

⁴⁵ VELASCO CABALLERO, F. Op. cit. en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 2111 y ss.).

⁴⁶ ESTEVE PARDO J. (1991): Op. cit. . (Pág.131).

⁴⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (2000): “Las competencias como paradigma de la autonomía local” número extraordinario de Justicia Administrativa. (Pág. 41).

⁴⁸ GARCÍA MORILLO, J. (1998): La configuración constitucional de la autonomía local. (Pág. 32). Marcial Pons. Madrid.

⁴⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1982): “Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales”. Revista Española de Derecho Administrativo, número 34. (Pág. 471).

local. Este mandato positivo no sólo es de optimización, sino que la jurisprudencia impone a los poderes públicos, basándose en los arts. 137 y 140 CE, la consecución del máximo posible de autonomía local, lo que obliga a los poderes del Estado (sobre todo el legislativo) a configurar una autonomía local de forma óptima, únicamente con los límites constitucionales. A pesar de que la jurisprudencia constitucional alterna la referencia a un mandato de autonomía suficiente, hemos de entenderlo en un contexto competencial porque la Constitución ordena el máximo posible de autonomía local, pero no necesariamente a través de la ley estatal, por lo que esta autonomía se apoya necesariamente en el principio de competencia ya que el Estado carece de competencia para alcanzar ese máximo u óptimo de autonomía local que reclama la Constitución.

La autonomía local es un principio en sentido estricto en nuestro orden constitucional, garantizado directamente por la Constitución a través de la garantía de ciertos estándares mínimos de autonomía municipal y de la imposición a los poderes públicos de la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía para los Municipios. No es, en principio, una autonomía alta de inicio que luego sea limitada, como lo son otras en el diseño realizado por el constituyente, sino una garantía de mínimos, aunque necesariamente mejorable.

a.4) Garantía constitucional de la autonomía local y ley reguladora del régimen local.

En la jurisprudencia constitucional se distingue entre la garantía constitucional de autonomía local y la legislación básica estatal de régimen local, siendo necesario precisar cual es la posición o función constitucional de la LBRL, para lo que continuando con VELASCO ⁵⁰:

- ha habido una apropiación de la garantía constitucional por la LBRL, vinculada a la competencia estatal básica del art. 149.1.18 CE. No es la LBRL una ley básica de Administración Local, sino una ley de autonomía local. De las interpretaciones jurisprudenciales de esta ley se deduce una clara voluntad de reforzar la competencia estatal básica sobre régimen jurídico de la Administración Local (de acuerdo con el citado art. 149.1.18 CE) vinculando el régimen local básico con la idea de autonomía constitucional de las entidades locales (STC 214/1989, FFJJ 4a y 8b, referidos, respectivamente, a que el Estado no ha sobrepasado su límite competencial al regular las bases y que le corresponde al Estado regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios);
- la recepción de normas legales en los cánones constitucionales de autonomía local se ha realizado de dos formas: como puntos de apoyo para hermenéutica constitucional, pero no se convierte a las normas legales en normas constitucionales; y con la calificación de las normas de la LBRL en normas propiamente constitucionales.

Ante estas dos ideas, aclarar que no estamos ante una constitucionalización de la LBRL, sino ante la formulación de normas inferiores a la propia Constitución mediante la hermenéutica constitucional, realizada por medio de concretas normas legales.

La confusión por la que se convierte la LBRL en norma constitucional se basa, principalmente, en la interpretación de esta cuestión dada por la jurisprudencia:

- comenzando porque “la LBRL tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, FJ 2);
- además, la LBRL se integra en el “bloque de la constitucionalidad” (SSTC 27/1987, FJ 5, y 109/1998, FFJJ 5 y 12);
- nos encontramos, también, con una constitucionalización parcial de esta ley (STC 159/2001, FJ 4) donde se distinguen dos tipos de normas: las que contienen los “rasgos definitorios” de la autonomía local y las que contienen “la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales”, para concluir que “sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa con los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del

⁵⁰ VELASCO CABALLERO, F. op. cit. en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 2114 y ss.)

contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional se incardinarían en el art. 149.1.18 CE al tener una naturaleza distinta desde el punto de vista constitucional y ordinamental;

- finalmente, la tendencia expresada anteriormente se ve interrumpida por la STC 240/2006, donde el Tribunal Constitucional donde se indica con rotundidad que las normas de la LBRL no son canon constitucional de autonomía local. Pueden ser, sin duda, canon de constitucionalidad competencial frente a las disposiciones legales de desarrollo ejercidas por las Comunidades Autónomas pero, en definitiva, la LBRL no tiene una posición o función constitucional aunque tenga un refuerzo, pero no deja de ser una ley básica.

b) El principio de autonomía y las Comunidades Autónomas.

Antes de entrar en el articulado de la Constitución que detalla todo lo referente a la autonomía de las Comunidades Autónomas, indicar que el sistema constitucional está basado en una falta de resortes adecuados para evitar la diversidad resultante del principio dispositivo, pudiéndose haber aplicado lo dispuesto en:

- el art. 144 CE y que las Cortes Generales haciendo uso del “interés nacional” hubieran autorizado la constitución de Comunidades Autónomas (con las precisiones del art. 144.1 CE), hubieran acordado o autorizado Estatutos de Autonomía (también con los límites expresados en el art. 144.3 CE) o, finalmente, pero probablemente el supuesto más extremo, hubieran sustituido la iniciativa de las Corporaciones locales prevista en el art. 143.2 CE con el objeto de uniformar el ritmo de acceso a la autonomía o
- el art. 150.2 CE completando las competencias asumidas por los Estatutos mediante transferencias parciales de atribuciones, homologando así a todas las Comunidades Autónomas, como se hizo con las Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de Canarias para alcanzar el techo competencial de las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151.1 CE o las disposiciones equiparables a lo previsto en este artículo.

Destacar que el uso indiscriminado de estos artículos hubiera resultado contrario al sentido expresado por la Constitución a la hora de definir el principio de autonomía y su aplicación en el Título VIII de la Carta Magna.

Por ello, el desarrollo de las previsiones del Título VIII se ha ido materializando conforme se desarrollaba el principio dispositivo contenido en él, sirviéndose de los diferentes preceptos que permitían un desarrollo concreto apartándose en algunos casos de la norma prevista, como el acceso de algunas Comunidades Autónomas a la autonomía por vía de la Disposición Adicional Segunda para las que plebiscitaron en el pasado proyectos de Estatuto de autonomía en vez de por la vía del art. 151 CE, pese a las dificultades para acceder por la vía “rápida” al máximo techo constitucional de otras Comunidades Autónomas como Andalucía cuando no estaba previsto así (y con cierta “ayuda” para solucionar el problema de la provincia de Almería), la vía de acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla por vía del art. 144.2 CE, cuando todo hacía prever el uso de la Disposición Adicional Quinta, o el caso que hemos visto de la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias por el que se completaban las competencias, asimilándolas a otras Comunidades Autónomas que tenían mayor techo competencial por la vía del artículo 150 CE. Por otra parte, no son ajenos a este proceso los acuerdos generales suscritos por las principales fuerzas políticas para corregir la diversidad que podría resultar del uso del principio dispositivo, recogidas en los Pactos Autonómicos.

Concretando el principio de autonomía contenido en el Título VIII, podemos ver que el art. 143.1 CE, partiendo de lo dispuesto en el art. 2 CE que hemos comentado, establece las condiciones para ejercer el autogobierno. Así, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica (de acuerdo con lo dispuesto en el citado art. 2 CE cuando habla de las “nacionalidades y regiones”). Esta autonomía es, esencialmente, una autonomía política;

La autonomía política de las Comunidades Autónomas conlleva una capacidad dispositiva que incluye la potestad de elaboración de normas legislativas, que se integrarán en el ordenamiento jurídico de acuerdo con los principios de jerarquía normativa, pero condicionado

por el principio de competencia. El alcance de esta autonomía política es resultado de las disposiciones constitucionales, pero también de la forma de acceso a la autonomía, de acuerdo con el principio dispositivo que, en la actualidad, ha perdido su validez al haber accedido a la autonomía todos los territorios susceptibles de acceder al autogobierno. Este principio dispositivo estaba contemplado a través de dos aspectos: el primero, referido a la creación de las Comunidades Autónomas, a partir del art. 143.1 CE; y el segundo, referido al alcance efectivo de la autonomía sobre la base que el art. 147.2.d) CE concede a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas para que incluyan las competencias asumidas y, complementariamente, en la disposición establecida en el art. 149.3 CE, que contiene la cláusula residual por la que el Estado tendrá la competencia sobre las materias que hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía, que, además prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo aquello que no esté atribuido a la exclusiva competencias de las mismas. En este caso concreto se encuentra la competencia sobre la materia de la ordenación de autoridades y corporaciones y el establecimiento de criterios de ordenación mixta (autoridades e instituciones de diferente orden) en actos oficiales de carácter general, organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, tanto en la villa de Madrid (art. 10 del reglamento) como en el territorio de una Comunidad Autónoma (art. 12) , con la presencia de autoridades de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto. Por otra parte, el propio art. 149.3 CE dispone la supletoriedad del derecho estatal con respecto al de las Comunidades Autónomas.

La autonomía de la que disponen las Comunidades Autónomas no es igual para todas, como hemos resumido al principio de este epígrafe, ya que encontramos una cierta “asimetría competencial”, pese a la implantación de un modelo pactado en el que prácticamente todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo nivel de competencias, o al menos unos mínimos comunes. La diferencia competencial no procede de la renuncia a disponer del máximo nivel de su transferencia, sino a mandatos constitucionales específicos como el acceso a la autonomía a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, sobre todo en materia financiera, o a hechos diferenciales entre ellas, principalmente en las cuestiones lingüísticas. En ningún caso ha habido diferencias en las competencias efectivamente transferidas entre “nacionalidades” y regiones, a pesar de que una parte de la doctrina consideró que unas y otras no deberían haber tenido las mismas competencias. No obstante, conforme han ido reformándose los Estatutos de Autonomía esta asimetría competencial ha ido acortándose, quedando pocas de carácter exclusivo para algunas Comunidades Autónomas, pero, en general, casi todas tienen actualmente el mismo nivel de autogobierno y, sino es así, es porque ha habido una renuncia expresa a asumir determinadas competencias (administración de la administración de justicia, instituciones penitenciarias, tráfico, policía autonómica, etc.)

La asimetría competencial no es un obstáculo para la extensión del modelo autonómico a todos los territorios, incluidas las ciudades autónomas, que poseen un estatus jurídico particular, de acuerdo con el artículo 144, como ya hemos visto. Esta realidad aleja nuestro modelo descentralizado del Estado integral de la Segunda República. A pesar de su interrupción por la Guerra Civil, no estuvo diseñado inicialmente para su implantación en todo el territorio y puede parecer que, en un principio, nuestra Constitución tampoco disponía la posibilidad de una extensión del modelo a todo el territorio, si no hubiera sido por los pactos autonómicos y las diferentes reformas de los Estatutos.

A vueltas con el modelo de Estado que la Constitución no define, como veíamos al tratar el artículo 2 del texto constitucional, unido al progresivo desarrollo de los contenidos del Título VIII, SOLOZÁBAL ⁵¹, al analizar los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, considera que tienen dimensión constitucional lo que “resulta [...] del hecho de que los mismos son normas disponibles para el constituyente”, identificando como un elemento esencial de nuestro sistema los citados Estatutos, considerando este autor “que la significación constitucional de los Estatutos acerca su condición normativa a la Constitución del Estado miembro de una Federación”, algo muy debatido por la doctrina y con lo que esencialmente no estamos de acuerdo porque aunque en esencia pueda parecer inicialmente que es así, dado el nivel competencial alcanzado por las Comunidades Autónomas, sobre todo tras las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía, tras la STC 31/2010 sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se han establecido unos límites al desarrollo

⁵¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. Comentario al artículo 2 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 59).

estatutario que alejan el modelo autonómico de una eventual Estado federal, al incidir, entre otras muchas cuestiones sobre los límites competenciales de las Comunidades Autónomas y el concepto de soberanía y su cabida en nuestro Estado.

La garantía constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones, de la misma forma que hemos analizado la de las entidades locales, se basa en que las Comunidades Autónomas son instituciones básicas del Estado directamente garantizadas o protegidas por la Constitución, conteniendo además una regulación pormenorizada, al contrario que la autonomía local que teniendo otro carácter no está tan especificada.

Las peculiaridades de la garantía constitucional para el establecimiento y continuidad de las Comunidades Autónomas son, para MUÑOZ ⁵²:

- la iniciativa de constituir una Comunidad Autónoma no es del Estado (excepto lo dispuesto en el art. 144 CE que se utilizó para Ceuta y Melilla), sino de los territorios interesados vía arts. 143, 151 y la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución. La autonomía sería pues un derecho y la fijación de los contenidos de los Estatutos no podía ser realizada por el Estado sino por los representantes locales y parlamentarios de los territorios interesados que se quieran constituir en Comunidad Autónoma (arts. 146 y 151.2);
- el contenido exacto de la autonomía es fijado por el Estatuto, norma que requiere una iniciativa territorial y no leyes dictadas por exclusiva iniciativa de las Cortes Generales, que deberá elaborar una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas (art. 146 CE);
- las Cortes Generales pueden modificar el proyecto de Estatuto en su tramitación parlamentaria (arts. 146 y 151.2.2 y 151.2.5 CE) pero las listas de materias de los artículos 148 y 149 no pueden modificarse, dependiendo de la vía de acceso a la autonomía, como se plantea si se accedía por el art. 143.2 CE pudiéndose obviar el plazo de cinco años señalado por el art. 148.2 CE y ampliar sucesivamente las competencias dentro del marco del art. 149 CE;
- las instituciones autonómicas básicas son reguladas por el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 147.2.c). Además, los Estatutos aprobados por la vía del art. 151 CE deben contener una organización institucional autonómica: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente (art. 152), como veremos. No se especificaban las instituciones que debe contener el Estatuto de Autonomía si es aprobado siguiendo lo dispuesto en el artículo 146 y tiene las limitaciones expresadas en el artículo 148.2, CE a pesar de que puede establecer la organización que considere oportuna, de acuerdo con el art. 147.2.c) CE señalado anteriormente;
- las Comunidades Autónomas tienen potestad legislativa, de acuerdo con lo dispuesto indirectamente en los artículos 148.1, 150.1, 156 y 157 de la Constitución, aparte de lo visto para las Comunidades Autónomas del art. 151 y su Asamblea Legislativa, de acuerdo con el art. 152 CE. Además tienen potestades financieras (de nuevo art. 156 CE), administrativas (148.1.1 CE) y de gestión, derivadas de las competencias transferidas;
- el Estatuto de Autonomía se caracteriza por tener una protección particular, como disponen los artículos 147.2 CE, en lo referente a la reforma de los Estatutos y 152.2 CE, que regula las modificaciones en estos Estatutos; pero, además, no se puede interferir en las competencias que contiene si no es de forma excepcional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.3 CE, que aborda la armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo exija el interés general pero con límites, como el establecido por la STC 76/1983 sobre la LOAPA, y el artículo 155 CE que contempla las actuaciones del Gobierno ante el incumplimiento de las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan, siempre y cuando se atente gravemente el interés general.

⁵² MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. I. (Págs. 210-213).

CAPÍTULO II

Antecedentes de las instituciones del Estado en España, sus relaciones y su precedencia.

Hemos visto que el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado es el instrumento fundamental y más visible a la hora de establecer una ordenación de las autoridades, instituciones y corporaciones oficiales y de los actos en las que habitualmente comparecen.

También contemplamos la importancia de la ordenación de la precedencia de las citadas autoridades, instituciones o corporaciones, ya que, como indica el Tribunal Constitucional en la STC 12/1985 (FJ 1) la materia regulada por el Real Decreto va más allá de una concepción de protocolo en cuanto meras reglas sociales, de comportamiento o relación, como expresa el propio tribunal, ya que la ordenación de precedencias “excede de lo que puede denominarse vida social, o simple protocolo”, siendo importante esa regulación porque afecta a la representación del poder: “que merece una cuidada atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades y entres entre sí y ante los ciudadanos todos”, estima el tribunal, porque “en el fondo [afecta] al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar que cada uno de aquellos deba situarse cuando ocurra con otros”. Es, pues, una expresión gráfica de la jerarquización de las instituciones y autoridades que representan el poder, manifestada de una forma dinámica a través de los actos oficiales en los que concurren los poderes del Estado. Esta forma dinámica se expresa en la importancia que tienen las instituciones, las autoridades o corporaciones y no es una ordenación estática sino que va evolucionando con el tiempo, conforme la importancia de las instituciones se modifica. Por ello, la ordenación que comentamos refleja las relaciones entre las instituciones basándose en su importancia tanto absoluta (normalmente manifestada constitucional o legalmente) como relativa, con respecto a otras instituciones.

Tratadas estas cuestiones, y manifestada su importancia, analizaremos actualmente de que formas de Estado y Gobierno se ha dotado constitucionalmente nuestro país. Y para disponer de una perspectiva histórica de su evolución, no condicionada únicamente por la configuración actual, veremos estos aspectos también en la Segunda República y durante el franquismo. El primer periodo porque fue en el que España se dotó de un ordenamiento constitucional democrático, antecedente directo del actual, del que toma algunas cuestiones relevantes, como la configuración territorial del Estado, y el segundo por ser un periodo en el que se estructuró el Estado con unas instituciones semejantes a las actuales, salvando las enormes distancias que separan una Monarquía parlamentaria de una dictadura. Del franquismo también apreciaremos que el régimen se dotó de un decreto de precedencias de autoridades e instituciones orientador del actual de 1983.

De los diferentes periodos comentaremos los aspectos más importantes de las diferentes instituciones para destacar posteriormente la relación entre ellas, teniendo en cuenta si ha habido procesos de descentralización territorial y como las precedencias vienen condicionadas por esa relación, su relativa importancia en el entramado de instituciones, contando con la influencia de la descentralización territorial tanto en la aparición de nuevas instituciones como su regulación y el encaje que de ellas se realiza a través de la normativa de precedencias.

Apreciaremos que no podemos definir el régimen de precedencias sin considerar con cierto detalle el funcionamiento de las instituciones y corporaciones dentro del sistema, por lo que ampliaremos lo expuesto hasta ahora, preparando una exposición más detallada de las mismas y viendo someramente la regulación interna de sus precedencias.

En un epígrafe anterior hemos visto la estructura del Estado desde la teoría de los tres poderes clásicos, descritos por Montesquieu, constatando que en la actualidad la antigua división se ha complicado con la aparición de órganos difícilmente encajables en la clasificación, así como la modificación de las funciones de los tradicionales. Naturalmente, estas cuestiones han ocasionado, y ocasionan, tensiones reflejadas en la normativa de ordenación de precedencias en el Estado, tanto en la redacción inicial, expresada hace más de 30 años, que obedeció a una determinada situación y a los equilibrios dentro de un Estado

y, por supuesto, a una Constitución aprobada poco tiempo antes. La aplicación de los contenidos de la Constitución, referidos a las instituciones, se tradujo en la configuración de una ordenación de las instituciones que conforme ha ido pasando el tiempo ha provocado algunos conflictos que ha hecho necesaria su interpretación por los tribunales de justicia en algunos casos e, incluso, la modificación del texto o de sus criterios informadores en otros.

Por otra parte, siguiendo con el análisis del marco donde se imbrica el Real Decreto y sus instituciones, veremos, tanto en la actualidad como en nuestra historia más reciente:

- la relación entre las instituciones desde diferentes puntos de vista: el marco constitucional o legislativo de referencia, la regulación básica de cada uno de los elementos constitutivos del Estado, las funciones que desarrolla cada una de las instituciones, sus actos, y, finalmente, sus relaciones y conflictos con otras;
- de ese régimen deduciremos el contenido actual de la ordenación de precedencias y detallaremos sus características.

1. La ordenación jurídica en España desde la Segunda República. Códigos políticos y constituciones.

En cuanto a la ordenación jurídica durante los periodos históricos que estamos estudiando, desde la Segunda República hasta la actualidad, hemos de plantearnos inicialmente el origen de sus constituciones o leyes fundamentales. En principio, como señala MONTERO⁵³, cualquier cuerpo legal que estructurado racionalmente, expresión de unos principios generales ordenadores de los que se deducen concreciones, que defina el ámbito y las maneras de ejercer el poder político, puede llamarse código político. Por ello podemos decir, como analizaremos en nuestro trabajo, que incluso el conjunto de las siete leyes fundamentales del franquismo, a partir de la puesta en vigor de la Ley Orgánica del Estado de 1967 (en adelante LOE) constituye un sistema jurídico completo, en este caso de ordenación política del régimen.

Los códigos políticos son la modernidad en el orden de la organización del Estado. Otra cosa distinta es que todos los códigos sean constituciones en sentido estricto. De ahí que el principio de soberanía nacional tenga que estar en el origen de las constituciones.

El concepto de constitución es más restringido que el de código político, por ello ha de disponer de tres notas mínimas y necesarias:

- la primera se refiere al origen mismo del texto constitucional: debe emanar de una asamblea explícitamente designada para ello y que represente, mediante libre elección popular, la soberanía nacional. De las que vamos a estudiar someramente en este trabajo cumplen con este requisito fundamental las Cortes Constituyentes de 1931 y 1978, mientras que la legislación fundamental del franquismo no cumple esta mínima condición; las Cortes franquistas que aprobaron por aclamación la LOE no pueden considerarse representantes de la soberanía nacional: ni ellas mismas se tenían por eso;
- la segunda que ha de cumplir un código político para ser propiamente constitución es la de establecer una clara división de poderes, como efectúan las constituciones de 1931 y 1978. Por su parte, las leyes políticas fundamentales del franquismo no cumplen tampoco esa condición, lo más que se afirma en ellas es una cierta división de funciones dependientes, en última instancia, de un único centro de poder, el Jefe del Estado;
- la tercera condición es el tratamiento de los derechos del individuo, su definición y amplitud. Por ello, un código político para ser constitución debe cumplir la condición de reconocer la existencia de unos derechos que hoy entendemos como derechos humanos y así lo declare explícitamente su articulado.

No vamos a entrar en la valoración de la primera condición porque tenemos clara la diferencia, no obstante al tratar los diferentes regímenes analizaremos con detalle sus bases y

⁵³ MONTERO DÍAZ, J. (1998): Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978. (Págs. 10 y ss.). Editorial Ariel. Barcelona.

sus leyes fundamentales o sus constituciones lo que orientará la idea de si estamos hablando de códigos políticos o constituciones y en que afectan a nuestro estudio.

En cuando a la separación de poderes, la práctica constitucional española reciente (1931 y 1978) ha tenido serias dificultades para aplicar el principio de la división de poderes. Es significativo que el poder judicial no haya pasado nunca, en la práctica de los regímenes políticos y hasta 1978, de una mera administración de la justicia en vez de un poder como tal, que podemos observar, de forma clara, en las Constituciones de 1931 y 1978.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que la división de poderes, considerada de forma amplia, desde el principio encontró obstáculos para su aplicación rigurosa. Un primer factor que puede explicar estos problemas proviene de condicionantes históricos, respondiendo a la necesidad de encontrar un lugar y unas funciones para la Corona lo que condujo a una serie de conflictos destacables y a la indefinición de algunas funciones de la Jefatura del Estado. El otro factor responde a un hecho sociológico más radical. Como una constitución establece, en definitiva, la prevalencia de uno de los poderes sobre los otros en caso de conflicto entre ellos, vista la efectiva debilidad del poder judicial al estar condicionado por la elección de sus miembros en el Parlamento por mayorías cualificadas, en el constitucionalismo español todo se redujo y se reduce a un enfrentamiento entre dos extremos: el poder legislativo y el ejecutivo, incluso actualmente. No olvidemos que, de hecho, la política estatal suele estar dirigida primordialmente por el Gobierno pese al control del Parlamento y aunque hay una excesiva tendencia a judicializar la política y la actuación del Gobierno, el nombramiento de los representantes del poder judicial sigue obedeciendo a una elección parlamentaria cada vez más condicionada por el sistema de partidos. Este desplazamiento del centro de gravedad y, por tanto de su funcionamiento, ha cambiado el Estado, que se vuelve un Estado de partidos, como indica TORRES⁵⁴ basándose en fundamentos jurídico-constitucionales iguales a los previstos en la Constitución. Con partidos muy disciplinados en torno a un equipo dirigente y a un líder, las elecciones parlamentarias o legislativas lo son también indirectamente, al Gobierno y a su Presidencia, de manera que, conocido el resultado de aquellas, se conoce nuevamente al Primer Ministro o Presidente del Gobierno. El Parlamento y el Gobierno, más que separados están unidos porque este está formado por el equipo de gobernantes respaldado por el grupo o grupos parlamentarios de la mayoría.

La otra cuestión destacable es que históricamente, cada uno de estos poderes representaba un origen de la soberanía: las Cortes, el legislativo, la soberanía nacional; la Corona, la soberanía tradicional o compartida según la doctrina política que se pueda aplicar. Teóricamente los regímenes republicanos no tendrían ese problema, aunque nuestra experiencia histórica fue muy distinta y el predominio del legislativo en la Segunda República fue total. En las constituciones (desde la de 1812) se manifestaba una desconfianza en el poder ejecutivo, ya fuera representado por la Corona o por el Presidente de la República, con la sensación de que debía dejarse bien asegurado su sometimiento a la soberanía nacional, y por tanto a las Cortes.

Pero desde un punto de vista realista, este Estado de partidos que describimos vendría a posibilitar históricamente el funcionamiento inicial del parlamentarismo, pues serán los partidos políticos quienes permitirán la progresiva reducción de la situación de profunda inestabilidad que había caracterizado en sus inicios a unos regímenes parlamentarios cuya falta de estabilidad resultaba directamente proporcional a la debilidad de los sistemas de partidos sobre los que los mismos se asentaban, como señala BLANCO⁵⁵ al referirse a la Segunda República.

Tanto las constituciones de 1931 como la de 1978 establecen con mayor nitidez la división de poderes. El principio ideológico que sustenta tal opción es común en ambas: las Cortes (el poder legislativo unicameral o bicameral) representan en exclusiva la soberanía nacional. Esta preeminencia marca la línea clave de la división de poderes afectando al poder ejecutivo que recae, en la práctica, en un gabinete que requiere mayoría parlamentaria.

En cuanto a la tercera nota, hemos de indicar que es a partir de la Constitución de 1931 cuando por primera vez se entienden los derechos con un contenido social. No se trata, pues,

⁵⁴ TORRES DEL MORAL, F. (2012): Op. cit. (Pág. 256).

⁵⁵ BLANCO VALDÉS, R. (2012): "España: división de poderes y calidad democrática", recuperado en junio de 2016 en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13516/CC-133_art_6.pdf?sequence=1

de una simple proclamación jurídica porque se pretendía de esta forma conseguir que su asunción pudiera ser conseguida por todo español que lo deseara. La igualdad de los españoles no era simplemente legal (los mismos códigos, los mismos tribunales, los mismos derechos y las mismas obligaciones para todos) sino que el Estado debía intentar que efectivamente pudiera realizarse esa igualdad arbitrando las medidas correctoras necesarias, que podían ir desde una política liberal precisa, hasta que los gobiernos aseguraran el acceso de los ciudadanos a unos servicios, especialmente sanidad, educación y servicios sociales eficientes.

Desde entonces, esta perspectiva no ha desaparecido de nuestro ordenamiento, ni siquiera en los franquistas, por mucho que podamos considerarlos como retóricos y, en nuestra actual Constitución este enfoque vertebró nuestra declaración de derechos y obligaciones.

Dentro de cada uno de los períodos analizados vamos a detallar su ordenación jurídica, sus instituciones y autoridades, así como la ordenación de precedencias dentro de una ordenación general del protocolo.

2. La Segunda República.

Como hemos avanzado, en la ordenación jurídica y constitucional de este periodo podemos observar un cierto predominio parlamentario apreciable en las restricciones del derecho de disolución y de la falta de decisión respecto a la concesión de un papel arbitral al Jefe del Estado.

2.1. Principios constitucionales.

Entre los principios sobre los que se vertebró el modelo constitucional siguiendo a FERNÁNDEZ⁵⁶ podemos encontrar los siguientes:

- la titularidad de la soberanía y el principio de la soberanía popular. Esta Constitución se abre con un breve Preámbulo donde se establece que “España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes Constituyentes decreta y sanciona esta Constitución”. Esta introducción de la Constitución tiene su origen en el Anteproyecto en el que, en vez de España, se indicaba “la Nación Española”, en línea con las constituciones progresistas del siglo XIX, término que finalmente desapareció y que fue recuperado en el Preámbulo de la actual Constitución. No obstante “la Nación” seguía siendo una idea con una alta carga simbólica por lo que no debe extrañar que, con el problema catalán de fondo también en aquella época, los constituyentes optaran por prescindir del término en el lugar de la Carta Magna donde mayor podía ser su carga simbólica: el Preámbulo. Íntimamente relacionado con esto, está la cuestión del origen del Poder, al indicarse que: “los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo”, lo que quiere decir que aun no habiendo una explícita afirmación respecto a la soberanía, el texto constitucional entronca con la tesis de la soberanía popular, entendiendo el pueblo como una totalidad. De esta forma es el pueblo en su conjunto quien legitima, actuando como soporte de todos los poderes del Estado.
- La forma de Gobierno, una República democrática de trabajadores, como establece el artículo 1 de la Constitución, tiene una clara influencia del constitucionalismo soviético. Este artículo añade otras cuestiones destacables: los trabajadores son “de toda clase” y “que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia”. Los principios de libertad y justicia pueden ser considerados, en cierto modo, como principios superiores, inspiradores de la acción política jurídica del nuevo régimen. Esta cuestión afectará sobremedida al entramado institucional, que trataremos a continuación.
- La forma de Estado es el Estado “integral”, añadiendo su compatibilidad “con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. Con este concepto de Estado se pretendía huir tanto del Estado unitario, asociado al viejo y denostado constitucionalismo monárquico, como del federalismo propugnado por Pi i Margall, cuyos planteamientos no podían disociarse del recuerdo del cantonalismo de 1873 y sus conflictos. Tanto la fórmula unitaria como la federal, que la mayoría de los Constituyentes consideraron caducas,

⁵⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986): Las constituciones históricas españolas (un análisis histórico-jurídico). (Pág. 550). Civitas. Madrid.

condujo a la creación una tercera vía de la que es heredera la configuración territorial de nuestra actual Constitución con matices destacables que comentaremos.

- El principio de laicismo del Estado, reflejado en el art. 3 de la Constitución que establecía que “el Estado Español no tiene religión oficial”. Sobre esto, POSADA ⁵⁷ entendía que hubiera sido preferible en aquel momento histórico que se hubiera resuelto sin tensiones el grave problema de las relaciones Iglesia-Estado sobre las bases de la libertad de creencias y de cultos, neutralidad e la enseñanza y supremacía del poder civil.
- La vertiente social de la Constitución, se concretaba en el establecimiento de un incipiente “Estado social” que, aunque no podemos hablar de un auténtico Estado Social de Derecho, hemos de reconocer una clara e inequívoca orientación social que late en la parte dogmática de la Constitución republicana. Para POSADA ⁵⁸ existía una esta orientación social del régimen jurídico de forma manifiesta en el capítulo relativo a la familia, economía y cultura, de una parte, y de otra en la propiedad y la cultura, con una tendencia colectivista y socializante, reflejada también en la subordinación de toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional. Finalmente, la concepción del trabajo como una obligación social también va en este sentido.
- El principio de democracia representativa con manifestaciones de democracia directa. Las instituciones de participación directa del pueblo implicaron un amplísimo debate doctrinal en torno a ellas, planteándose su compatibilidad con el modelo parlamentario. El referéndum adquirió una nueva significación con un sentido político diferente al realizado en aquella época en otros países. Se trataba de la misma institución y de las mismas formas jurídicas, pero la significación política fue fundamentalmente modificada. El referéndum tenía el carácter de un procedimiento particular para la regulación de conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, y entre el Presidente de la República y los representantes del pueblo. La Constitución de la República respondía a la idea de las instituciones representativas, un régimen representativo donde el pueblo participa en la vida política, sustancialmente, por medio de la elección de sus representantes que se llevaba a cabo periódicamente y a través del sufragio universal.

Dentro de esta democracia representativa podemos apreciar diferentes modalidades:

- o manifestaciones de democracia directa o “semidirecta”, como la que podemos encontrar en el artículo 66 de la Constitución, que se refería a un referéndum potestativo, no constituyente ni que pudiera afectar a los convenios internacionales, las leyes tributarias o los Estatutos regionales;
- o la revocación del Presidente de la República, regulada por el artículo 82 de la Constitución hacía participar al pueblo a través de la elección de los compromisarios que, reunidos con las Cortes, tenían que decidir sobre la iniciativa parlamentaria de destitución, lo que les convertía en árbitro del presunto conflicto Presidente-Cortes. La Constitución de 1931 incorporaba este sesgo novedoso que combinaba al Parlamento con los compromisarios que ya habían elegido al Jefe del Estado junto con las Cortes;
- o también había un referéndum estatutario, contenido en el artículo 12.b de la Constitución, orientado a que el acceso de una región a la autonomía política no fuera la consecuencia de un mero deseo partidista, sino la resultante de un sentimiento de una amplia mayoría de una comunidad regional. La mayoría expresada por este artículo para el plebiscito en una región era complejo de conseguir ya que exigía dos terceras partes del censo, lo que es una mayoría cualificada muy alta. En general, como veremos posteriormente el acceso a la autonomía de una región no era nada sencillo;
- o finalmente, al haberse obviado todo tipo de referéndum constituyente, el pueblo no debía ratificar la reforma de la Constitución. De todas formas, pese a que no había una decisión directa, el mecanismo de la reforma con la “doble aprobación”, al procederse a la elección de la cámara que actuaría como constituyente, era un claro indicio de esta forma de participación popular.

⁵⁷ POSADA, A. (1932): “*La Constitution de la République Espagnole du 9 décembre 1931*” en *Revue du droit public et de la science politique*. (pág. 368). Paris.

⁵⁸ POSADA, A. (1932): Op. cit. (pág. 369).

- El modelo de régimen parlamentario en el que la relación formal entre Legislativo y Ejecutivo se convirtió en una cuestión crucial en las constituciones coetáneas a la de 1931 surgió de la necesidad de un régimen eficaz, que exigía un Ejecutivo fuerte, lo que coincidía con el temor frente a las posibles tendencias dictatoriales de ese Ejecutivo.

En España, las exigencias de una democracia igualitaria y la desconfianza respecto del Parlamento, inspirada por la tradición de su corrupción, condujeron a un régimen parlamentario excesivamente cauteloso, sustentado en la mutua desconfianza, dotado de frenos y contrapesos con los que se trataba de evitar posibles abusos de poder de uno u otro órgano. En este sistema de recíprocas desconfianzas el culmen lo marcaron el artículo 81 que incluía entre las potestades del Presidente de la República la de convocar o disolver las Cortes, o el artículo 64, referido a los votos de censura del Congreso contra el Gobierno o alguno de sus miembros. La realidad política incita a pensar que los preceptos constitucionales aún fueron más disfuncionales de lo que pudiera preverse. Si a ello añadimos la inexistencia de formaciones con respaldo mayoritario de la Cámara, fruto de la propia polarización del sistema de partidos, consecuencia del sistema electoral actual y su regulación, la fragmentación del cuerpo electoral con el hecho subsiguiente del recurso a Gobiernos de coalición, propició una crisis gubernamental que llegó a hacerse endémica, por lo que el entramado diseñado se desmoronara, como consecuencia de que buena parte de los preceptos se desvirtuaron en su aplicación.

2.2. La distribución territorial del poder.

a) Principios generales.

Uno de los antecedentes democráticos de distribución territorial del poder más reciente, anteriores a la división territorial establecida por nuestra Constitución en 1978, lo constituye la solución organizativa de Estado en 1931, caracterizada por su indefinición de su naturaleza y desarrollo, que estableció soluciones próximas a las que después reflejaría el Título VIII de nuestra Constitución en lo que se refiere a la autonomía regional. A pesar de que los techos constitucionales de la autonomía son similares en las dos Constituciones, uno de los puntos modulados en 1978 es el relativo a la distribución de competencias, realizado técnicamente de forma menos rigurosa que en 1931 pero permitiendo la asunción de mayores atribuciones por parte de las nacionalidades y regiones.

En cuanto a la cuestión de la forma de Estado, se descartó la solución federal como fórmula para la organización territorial de España. Así apreciamos que en el anteproyecto de la Constitución de 1931 se justificaba esta cuestión al aducir que las provincias habían adquirido personalidad y relieve, no pudiéndose abordar una República Federal como solución a una nueva división territorial por no estar a favor de la misma la mayoría de los ciudadanos. Pero esto debía ser compatible con que en algunas regiones había surgido propuestas autonomistas por lo que se solucionaron todas estas cuestiones con el modelo del Estado integral, que aún los diferentes sentimientos en una indefinición donde los ciudadanos eligen la autonomía o no de sus regiones.

De esta forma en la Constitución de 1931 se trataba de resolver los problemas de algunas regiones con un nuevo sistema organizativo que se ordenaba utilizando técnicas provenientes de los federalismos pero en el modelo propuesto faltaban elementos tradicionales de un eventual federalismo ya que no había pacto federal, ni se compartía la soberanía, ni se creó una segunda cámara para integrar a los representantes de los Estados, etc. Este modelo territorial se desarrolló en el Título I, artículos 8 al 22 de la Constitución, abordándose en él, tras el reconocimiento del principio de autonomía como elemento vertebral de todo el título, su concreción a nivel de las entidades locales, y finalmente, su formalización en el ámbito regional, punto crucial del título (contemplado en los artículos 11 y siguientes) en el que se hallaba un elemento esencial de la Constitución republicana.

Unida con esta idea se encuentra la regulación del principio de autonomía realizada en la Constitución contemplado en el artículo 8 de la misma que indicaba que dentro de los límites irreductibles de su territorio, el Estado español estaba integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Por otra parte, el artículo daba un trato diferenciado a los territorios de soberanía del norte de África. Este artículo sienta las bases fundamentales de la división territorial del Estado manteniendo el municipio como base de la provincia, unidad administrativa

fundamental para constituir luego las regiones autónomas o mantenerse como base de la división territorial del Estado. El principio de autonomía se convirtió en el principio motor de toda la distribución territorial del poder y se proyectaba a todo el territorio, diferenciando la autonomía de las regiones de la de los municipios o los territorios de soberanía del Norte de África. Esta autonomía no presentaba idéntico carácter en uno u otro caso: en el caso de las regiones autónomas, ofrecía una naturaleza inequívocamente política, pues tales Regiones formaban (como indicaba el artículo 11) “un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español. Sin embargo, en el supuesto de los Municipios, esa autonomía, que ya el propio artículo 9 implícitamente delimitaba, solo podía ser administrativa, nunca política.

Para PÉREZ ⁵⁹ hubiera sido preferible afirmar en este artículo dos cosas: “la existencia de la Nación española y el principio de la soberanía indivisa extendida a todo el territorio nacional” lo que hasta cierto punto es lógico ya que la indefinición podía llevar a un modelo en el que se entendiera de forma equivocada la autonomía y se considerara soberanía, y más con lo sucedido en Cataluña en 1931 y 1934. A la vista del texto constitucional y, específicamente, de la referencia al “Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones” (art. 1) y a la irreductibilidad del territorio actual (del Estado)”, establecido por el artículo 8, no parecía que quedara en entredicho la soberanía de España, proclamada en el breve preámbulo de la Constitución pero hubiera sido deseable manifestar la existencia de la Nación española y la soberanía indivisa extendida a todo el territorio, para que la autonomía no acabara convirtiéndose en la antesala de la independencia, como así fue, al menos en Cataluña en 1931 y 1934.

b) Organización de la Administración local y provincial.

Sobre esta cuestión, la Constitución republicana dedicaba los artículos 9 y 10 a los municipios y las provincias, respectivamente. En ellos se asentaban los principios conformadores de las Entidades Locales que eran:

- el de autonomía municipal, circunscrita a las materias de la respectiva competencia de los municipios;
- el representativo, que se manifestaba en el carácter electivo de los Ayuntamientos, cuyos miembros eran elegidos por sufragio universal igual, directo y secreto;
- el reconocimiento, a modo de excepción, del régimen de “Concejo abierto”, que regía en aquellos municipios que vinieran tradicionalmente funcionando con arreglo a ese peculiar y ancestral sistema;
- la determinación del carácter electivo del Alcalde, que se llevaba a cabo por uno de estos dos sistemas: elección directa por el pueblo o elección indirecta por el propio Ayuntamiento. Con ello se abandonaba el sistema de nombramiento de la primera autoridad municipal por el Poder central o por alguna autoridad delegada del mismo;
- el reconocimiento de la provincia no como entidad administrativa transitoria, aunque las Regiones se constituyeran a partir de las provincias, sino como un cuadro normal de la Administración directamente vinculada al Poder central. El artículo 22 contemplaba la posibilidad de que una provincia ya integrada en una Región autónoma, pudiera desgajarse de la misma, renunciando a su régimen para “volver al de provincia, directamente vinculada al Poder central”. El legislador constituyente no concebía la autonomía regional como un régimen generalizable al conjunto del territorio nacional sino como algo excepcional, un régimen jurídico al que acudirían aquellas regiones especialmente sensibilizadas por un profundo sentimiento regional propio pasando por una serie de trámites realmente complejos de conseguir, como hemos apuntado;
- el de autonomía político-administrativa provincial;
- el de consagración constitucional del *statu quo* provincial existente en aquel momento, dado que en el término jurisdiccional de cada provincia entraban los propios municipios

⁵⁹ PÉREZ SERRANO, N. (1932): La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios. (Págs. 81-82). Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.

que la formaban, requiriéndose una previa autorización legal para la modificación de aquellos términos jurisdiccionales;

- el de remisión a una ley de desarrollo en cuanto a la concreción del régimen, funciones y modo de elección del órgano gestor provincial;
- y finalmente, el reconocimiento constitucional de las peculiaridades insulares de los archipiélagos de Canarias y Baleares.

c) Regulación constitucional de la estructura regional.

En cuanto a la regulación de la estructura regional del Estado debemos precisar que:

- la constitución de las regiones autónomas, regulada por los artículos 11 y 12 de la Constitución indica que el constituyente no creó un Estado regional, sino que en realidad permite que el Estado se regionalice. La Constitución no definía una solución orgánico-territorial de directa aplicación al conjunto del Estado. Quedó rechazada la solución contraria que propugnaba que la Constitución fijase de modo generalizado las regiones autónomas que debían integrar el Estado, algo muy semejante a lo planteado hace pocos años por parte del Gobierno al Consejo de Estado para la eventual reforma constitucional, que veremos en otra parte de este trabajo.
- Quedaba de relieve que el constituyente optaba por el denominado principio de voluntariedad para el acceso a la autonomía, surgiendo la iniciativa (junto con un Estatuto de Autonomía que tenía que concretar el ámbito territorial, su organización y ámbito competencial) desde unos órganos determinados, con el objetivo de formar un núcleo político-administrativo. Como requisitos para acceder a la autonomía de una Región las provincias que la constituyeran debían ser limítrofes y la comunidad debía poseer características históricas, culturales y económicas también comunes.
- El artículo 12 establecía las tres etapas a seguir para la aprobación del Estatuto, que como indicábamos era un trámite complicado que exigía amplias mayorías:
 - o la primera, de iniciativa autonómica por parte de los Ayuntamientos, mantenía la exigencia de un determinado quórum para que se pudiera entender formalizada esa iniciativa, ya sea en número de Ayuntamientos que respaldaban la propuesta de Estatuto o en número de habitantes, que se cifraba en dos tercios del censo, con un cómputo regional, no provincial, lo que podía ocasionar problemas a las provincias pequeñas poco pobladas, que deberían hacer uso del artículo 22 de la Constitución para permitir la renuncia a su régimen de autonomía retornando al régimen de provincia directamente vinculada al poder central;
 - o la segunda, de aceptación por referéndum del Estatuto por el cuerpo electoral de la región, exigiéndose de nuevo un quórum alto de dos tercios del censo regional, lo que entrañaba que fuera ineludible una alta participación electoral y un alto grado de consenso por parte del cuerpo electoral en torno a la conveniencia de respaldar el Estatuto propuesto. No estamos hablando de un pronunciamiento popular acerca de la conveniencia o no de constituir una región autónoma, sino de mostrar el apoyo o el rechazo frente a un texto concreto de Estatuto de Autonomía. Si el plebiscito resultara negativo, el texto del artículo 12.b) paralizaba la renovación de la propuesta de autonomía durante cinco años;
 - o la tercera, y última, de aprobación del Estatuto por las Cortes lo que cerraba el proceso autonómico. Ello quería significar que el nacimiento de las regiones autónomas dependía de un acto de voluntad del Estado, representado por las Cortes que parece que debían necesariamente aprobar lo propuesto, teniendo únicamente en cuenta si iba en contra de la Constitución o de las leyes orgánicas del Estado.
- La realidad político autonómica durante la vida de la República vino marcada por los tres Estatutos de Autonomía regional que salieron adelante durante este periodo: el primer plebiscito autonómico en Cataluña el 2 de agosto de 1931, siendo el Estatuto aprobado finalmente por una Ley de 15 de septiembre de 1932; el preceptivo plebiscito que tuvo lugar en el País Vasco el 5 de noviembre de 1933 pese a que el Estatuto de Estella fue aprobado el 14 de junio de 1931, aunque no fue plebiscitado. Finalmente, el 4 de octubre de 1936 se aprobó la Ley relativa al Estatuto Vasco, que no incluyó a Navarra; y,

finalmente, en Galicia, el referéndum sobre el Estatuto Gallego tuvo lugar el 28 de junio de 1936 aunque no llegó a aprobarse por las Cortes por estar en periodo de guerra.

- La naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía era destacable, ya que era considerada “ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español lo reconocerá y amparará como una parte integrante de su ordenamiento jurídico”, como rezaba el último párrafo del artículo 11 de la Constitución, que marcaba la naturaleza jurídica comentada.
- En cuanto al contenido de los Estatutos, la Constitución republicana estableció en los artículos 15, 16 y 18 de la misma, a partir de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 11, las atribuciones que se podían recabar, ya fuera de forma parcial o total.

Los principios básicos de la organización regional autonómica manifestados en el texto constitucional eran tres: el principio de igualdad de todos los españoles, proclamado por el artículo 17 siguiendo lo proclamado por el artículo 2 de la Constitución; el principio de prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, de acuerdo con el artículo 21, lo que quiere decir que sólo se da cuando haya un conflicto de leyes, como explican SOLÉ y AJA⁶⁰, porque si el Derecho del Estado prevalece sobre el de la región en las materias propias y peculiares de su Estatuto, equivale a abolir de una manera total la autonomía y a falsearla en la Constitución; y el principio de interdicción de la Federación de regiones autónomas, prohibida por el artículo 13 de la Constitución.

d) Distribución de competencias.

La distribución de competencias entre el Estado y las regiones autónomas, era donde se hallaba la clave de la fórmula de distribución territorial del poder. Fue el cambio de más entidad que acogió la Constitución de la República. En el trabajo previo de la Comisión se llegó a un dictamen en el que se realizaba un reparto tripartito de las competencias de la siguiente forma:

- las materias cuya legislación y ejecución directa eran de la exclusiva competencia del Estado, fueron relacionadas en el artículo 14 de la Constitución;
- las materias cuya legislación correspondía al Estado, pudiendo corresponder a las regiones autónomas su ejecución, en la medida de su capacidad política, fueron relacionadas en el artículo 15 de la Constitución;
- las materias no comprendidas en ninguno de los dos bloques anteriores, cuya legislación exclusiva y ejecución directa podía corresponder a las regiones autónomas, conforme a lo que dispusieran los respectivos Estatutos aprobados por el Parlamento, fueron relacionadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución.

Complementando esta división tripartita, el Proyecto mantenía en el artículo 18 la competencia residual del Estado en relación con todas las materias que no estuvieran explícitamente reconocidas en su Estatuto de la región autónoma, cuestión que se ha mantenido hasta la fecha. Destaca, además, la cláusula del artículo 15, referida a la previsión de modificaciones en la “medida de la capacidad política” de una región para llevar a cabo la ejecución de materias enumeradas en ese precepto (cuya legislación corresponde al Estado), que sería decidida en última instancia por las Cortes.

La fórmula adoptada para distribuir las competencias obedecía a dos criterios diferenciados: la delimitación de materias de atribución estatal y las de atribución regional. Esto se hacía evidente respecto de las enumeradas para cada ámbito, estatal o regional, pues debían quedar perfectamente delimitadas en los respectivos Estatutos, lo que evitaba prejuzgar de modo anticipado qué materias debían atribuirse a las regiones autónomas.

De esta forma, podemos hablar de atribuciones del Estado; atribuciones del Estado y de la región en cuanto a las ejecuciones; y una fórmula amplísima, sin repertorio tasado y

⁶⁰ SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E. (2009): Constituciones y periodos constituyentes en España, 1808-1936. (Pág. 108). Editorial Siglo XXI. Madrid.

enumerado, de posibilidades de atribuir a las regiones todas aquellas materias que no estuvieran taxativamente enumeradas en los artículos anteriores.

Este modelo venía complementado por los artículos 19 y 20 de la Constitución, donde se atribuía, respectivamente: al Estado, mediante ley, la potestad de fijar las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, con el fin de armonizar los intereses locales con el interés regional de la República (art.19). Eran, en definitiva, leyes de armonización, pero para poder evitar posibles arbitrariedades en la valoración de esta necesidad armonizadora se exigía la previa apreciación de tal necesidad por el Tribunal de Garantías Constitucionales, lo que conllevaba una cierta desconfianza hacia el Estado, dado que el Tribunal de Garantías debía decidir más con criterios políticos o de oportunidad que legales; el artículo 20, por su parte, abordaba la cuestión de la ejecución de las leyes de la República, que correspondía en las regiones autónomas a las autoridades respectivas de las mismas, con la sola salvedad de aquellas cuya aplicación estaba atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se dispusiera lo contrario. En definitiva, esto era una fiscalización administrativa del Estado sobre las regiones ya que el Gobierno podía dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun cuando correspondiera su ejecución a las autoridades regionales.

Resumiendo lo dicho, este sistema competencial tiene, para BLANCO ⁶¹ unas previsiones que tratan de darle coherencia que lo acercan a nuestro modelo actual:

- una cláusula de cierre, por la que “los Estatutos podían recabar para sí, total o parcialmente, las atribuciones no estatales, sin perjuicio, cuando lo hicieran parcialmente, de poder recabar todas o parte de las restantes, de acuerdo con lo previsto en la Constitución”, en particular en el artículo 11;
- además, la Constitución contenía una cláusula residual ya que “preveía que todas las materias que no quedasen atribuidas a las regiones autónomas por sus respectivos Estatutos se reputarían propias del Estado, aunque aquel podría distribuirlas o tramitarlas por medio de una ley” (art. 18 de la Constitución), lo que coincide con lo dispuesto en el art. 149.3 CE actual;
- “una cláusula de prevalencia, que determinaba que el derecho del Estado prevalecería sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no estuviera atribuido por cada Estatuto a la exclusiva competencia estatal”, que veremos al tratar el artículo 21 de la Constitución,

e) Las regiones autónomas.

Como consecuencia de la configuración del Estado que y del proceso de autonomía de las regiones llegaron a alcanzarla Cataluña, el País Vasco y sin llegar a completarla, Galicia.

La autonomía de Cataluña se realizó a través del Estatuto de 11 de septiembre de 1932, que quedó en suspenso por ley de 2 de enero de 1935 tras los incidentes de octubre de 1934 que habían llevado a la declaración unilateral de independencia lo que aconteció tras el desacato del Parlamento de Cataluña a una sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales por una ley de cultivos agrícolas que sirvió de excusa y detonante para tal declaración. La otra región que accedió a la autonomía fue el País Vasco, cuyo Estatuto fue aprobado por Ley de 6 de octubre de 1936, sin apenas vigencia por el inicio de la Guerra Civil. Finalmente, Galicia sólo llegó a aprobar el Estatuto por referéndum, sin que llegara a entrar en vigor.

Que accedieran a la autonomía estas regiones es destacable ya que nuestro modelo de descentralización territorial actual se basó en él para establecer por vía de la Disposición Transitoria segunda de la Constitución que “los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía” podían proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el art. 148.2 CE, elaborando su Estatuto de Autonomía de acuerdo con el art. 151.2, lo que permitía un acceso rápido al máximo nivel de autonomía contemplado inicialmente en la Constitución.

⁶¹ BLANCO VALDÉS, R.L. (2014): El laberinto territorial español. (Pág. 112). Alianza Editorial. Madrid.

f) Los órganos de las regiones autónomas.

El primer Estatuto en ser aprobado fue el de Cataluña, al que siguió el del País Vasco y, sin llegar a ser aprobado, el de Galicia. Hubo, también, otros intentos de constituirse en región autónoma, pero no llegaron tan lejos como estas tres regiones. Dentro del desarrollo estatutario se contemplaba la existencia de una serie de instituciones pertenecientes a las regiones autónomas.

Para tratar la cuestión de las instituciones de las regiones autónomas hemos de referirnos necesariamente al artículo 14 del Estatuto de Cataluña, que se refiere a esta cuestión y que fue copiado por las otras regiones que elaboraron un Estatuto y llegó a ser aprobado. Las instituciones recogidas eran, en el caso de Cataluña:

- el Parlamento, que ejercía las funciones legislativas, elegidos por un plazo no mayor de cinco años, por sufragio universal, directo, igual y secreto. Posteriormente se regulaba el estatuto de los Diputados de este órgano;
- el Presidente de la Generalidad, que asumía un triple nivel de representación: la de Cataluña, a la región autónoma en sus relaciones con la República, y al Estado en las funciones cuya ejecución directa le estuviera reservada al Poder central. Elegido por el Parlamento de Cataluña podía delegar temporalmente sus funciones ejecutivas, pero no las de representación, en uno de los Consejeros de su gobierno.

Tanto el Presidente como los Consejeros ejercían sus funciones ejecutivas y debían dimitir de sus cargos en caso de que el Parlamento les negara de un modo explícito la confianza, siguiendo así un modelo que podíamos encontrar en las relaciones entre el Gobierno de la República y las Cortes. Por otra parte, tanto el Presidente como los Consejeros eran individualmente responsables ante el Tribunal de Garantías en el orden civil y en el criminal por las infracciones de la Constitución, del Estatuto o de las leyes.

No trata el artículo 14 más instituciones, pero el Estatuto contiene una muy importante que veremos al tratar el Poder Judicial en este periodo histórico: el Tribunal de Casación de Cataluña regulado por el artículo 11 del texto.

g) Régimen de precedencias aplicable a las regiones autónomas y a las Entidades Locales.

Como ya hemos justificado, al no disponerse durante este régimen de una ordenación de precedencias publicada que permitiera ordenar a los representantes de las regiones autónomas que se constituyeran, las provincias y los municipios, debemos retrotraernos a la normativa no expresamente derogada durante este periodo, la de la Monarquía borbónica, que no lo fue hasta 1968, lo que hace que extienda su influencia muchos años después de haber desaparecido la Monarquía. Es cierto que no hay una ordenación efectiva de los órganos de nueva creación, como las regiones autónomas y su estructura administrativa o el Tribunal de Garantías Constitucionales, por lo que no es de utilidad real para ordenar a todas las instituciones en los actos. Sin embargo, a la hora de ordenar a determinadas autoridades, como los consejos consultivos o de carácter técnico o los representantes de las Entidades Locales podemos hacernos una idea aproximada de su precedencia.

Es cierto, por otra parte, que el modelo de Estado se vio modificado durante este periodo y el Presidente de la República no asumió las funciones del Rey en la mayoría de los casos y, por supuesto, en lo que a protocolo se refería. Pese a ello la ordenación relativa de las autoridades de diferente orden vigente durante este periodo aunque inaplicable e inaplicada ayuda a establecer la importancia relativa de las entidades locales en el complejo entramado de instituciones del Estado, con las salvedades expresadas y más allá de dónde se realice:

- en el primer caso, en Cortes, la regulación de la Monarquía es la Real Orden, de 15 de enero de 1908, "Orden que para la entrada en el Salón del Trono y desfile ante Su Majestad debe regir en todas las recepciones generales", publicada durante el reinado de Alfonso XII y destinada a regular las recepciones que se celebraran en Palacio en el Salón del Trono, reglamentando la precedencia de las diferentes autoridades. En esta ordenación, se sitúa a la Diputación Provincial y al Ayuntamiento en la saleta, junto con el Consejo de Estado, Tribunales Supremos de Justicia, Guerra y Marina, Cuentas, Consejo y Tribunal de las Órdenes Militares y Tribunal de la Rota. Consideramos que la ordenación

de la Diputación o el Ayuntamiento como corporación incluyen a sus titulares a la cabeza, algo tradicional al establecer precedencias de corporaciones. Con las salvedades manifestadas anteriormente, la colocación de la Diputación y el Ayuntamiento son destacables, estando a la altura de algunas de las instituciones más importante del Estado, aunque no de las más destacables como puedan ser los Ministros, Ex Ministros, nobles o militares;

- en el segundo caso se encuentra la Real Orden Circular, de 19 de enero de 1926, "Para los besamanos donde no residan sus Majestades", publicada durante el reinado de Alfonso XIII y estableciendo un criterio de descentralización territorial de los besamanos, aunque los actos se ceñirán, en exclusiva, a su celebración en las Capitanías Generales o en los Gobiernos Civiles donde no las haya, lo que instrumenta estos departamentos de la Administración Periférica del Estado como extensiones de la Corte, no contemplando que se puedan celebrar estos actos en los Ayuntamientos, lo que sería posible pero alteraría la titularidad del lugar donde se celebrara el acto y, por tanto, la precedencia de sus asistentes. La ordenación contemplada en esta Real Orden Circular ubica, en primer lugar a la Diputación, por delante del Claustro Universitario y al Ayuntamiento inmediatamente por delante de la Diputación.

2.3. Las instituciones.

Los órganos constitucionales estaban referidos en los títulos IV, V, VI y VII, que se referían, respectivamente, a las Cortes, la Presidencia de la República, el Gobierno y la Justicia. A ellos deberíamos añadir el Tribunal de Garantías Constitucionales, regulado por el título IX para completar la parte "orgánica" de la Constitución. Por otra parte, también se relacionaban otras instituciones destacables, como el Tribunal de Cuentas y el Cuerpo Consultivo supremo de la República.

a) Las Cortes.

El poder Legislativo, se reguló en el título IV, artículos 51 a 66, de los que se deducía el carácter netamente parlamentario de la nueva Constitución, reacción lógica frente a la decadencia del régimen parlamentario bajo la Restauración que estuvo caracterizada por la omnipresencia del poder ejecutivo. Como veremos, en la extensión de ese carácter a las relaciones entre el Parlamento y otras instituciones apreciaremos su enorme poder, que afectó al funcionamiento de otras instituciones destacables de la República, como el Tribunal de cGarantías Constitucionales impidiendo el normal funcionamiento normal del Estado y de algunos principios constitucionales, como la división territorial del Estado, por ejemplo.

El artículo 51 de la Constitución sentaba las bases de la institución, indicando que la potestad legislativa residía en el pueblo, que la ejercía por medio de las Cortes que eran unicamerales, pese a que inicialmente en la Comisión Jurídica Asesora se trató de un parlamento bicameral, con una cámara situada en la línea de la representación de intereses populares (la cámara baja) y otra representativa de intereses sociales organizados (la cámara alta). Finalmente, se descartó la estructura bicameral porque la dualidad de cámaras debilitaría al parlamento y permitiría intromisiones peligrosas del Poder Ejecutivo y, frente a esto, era fundamental mantener el ideal democrático que desde el punto de vista del constituyente descansaba sobre el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad.

Frente a esta opción, la organización parlamentaria bicameral hubiera podido haberse basado en argumentos clásicos como el criterio de representación de la estructura social (alta y baja, según el concepto de la época ya que actualmente el Senado tiene otra fórmula); la representación de la estructura descentralizada característica del Estado integral con cierta tendencia hacia el federalismo por lo que hubiera habido una Cámara de representación territorial; y el de la doble discusión en dos un Parlamento dual, añadiendo que una única Cámara rompía la continuidad.

Finalmente, se impuso en la Constitución una única Cámara, pese a que el Senado hubiera podido prestar importantes servicios políticos, propiciando una mayor moderación parlamentaria y la solución de algunos de los problemas que surgieron en su funcionamiento, que afectaron al propio Presidente de la República que tuvo que asumir un papel que no le correspondía en muchas ocasiones.

a.1) Composición y sistema electoral.

Regulado por el artículo 52 de la Constitución, el Congreso se componía de “los representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto”, manteniendo la línea de los textos constitucionales del siglo XIX, al no efectuar precisión alguna en torno al sistema electoral que, en aquel momento, era la Ley de 27 de julio de 1933, tributario de la Ley Electoral de 1907 caracterizado por ser un sistema mayoritario, de circunscripciones plurinominales y voto limitado, lo que distorsionaba enormemente el voto popular, propiciándose cambios bruscos, tremendamente radicales en la composición de la Cámara y que entrañó un elemento de inestabilidad en el sistema, como se puso en relieve tras los comicios de 1933 y 1936, que auspiciaron alianzas políticas difícilmente comprensibles en un sistema proporcional.

Varios fueron los intentos de reforma del sistema electoral, sin embargo los cambios no se llevaron a cabo por las contradicciones y falta de visión política del bloque gubernamental, que limitaron estas reformas para mantenerse en el poder, lo que consiguieron devaluando algunas instituciones esenciales, como el Tribunal de Garantías Constitucionales que hemos citado anteriormente.

a.2) Funcionamiento y organización.

El rasgo que mejor caracterizaba a las normas constitucionales dedicadas a la regulación de estos aspectos era el de la enorme autonomía parlamentaria que concedían a la Cámara. El artículo 57, por ejemplo, otorgaba al Congreso de los Diputados la facultad para resolver la validez de la elección, la capacidad de sus miembros electos y adoptar libremente el Reglamento de régimen interior, ejemplo de autonomía reglamentaria, ya que las Cortes, soberanamente, realizaban su Estatuto. Este Estatuto tenía valor máximo porque de sus preceptos dependía la tramitación de las leyes. Las Cortes republicanas tuvieron dos Reglamentos: el provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931 y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934.

La amplia autonomía parlamentaria también tenía su reflejo en la organización de las Cortes, siendo la Cámara la que elegía:

- a la Mesa en las Cortes constituyentes, integrada por el Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, y también a la Mesa definitiva en el momento de la constitución definitiva de las Cortes;
- al Presidente de las Cortes, elegido mediante una votación por papeletas, resultando electo el que obtuviera la mayoría absoluta de los votos emitido, con las particularidades expresadas en el artículo 6 del Reglamento.

Otros elementos de la organización de las Cortes eran:

- las facciones o grupos parlamentarios. Cada diputado debía presentar a la Mesa una declaración firmada en la que expresaba la facción o grupo de la Cámara a la que deseaba quedar adscrito. Los grupos parlamentarios debían constar, al menos, de diez diputados, pudiendo figurar en las distintas Comisiones en proporción a su fuerza numérica;
- los representantes de los grupos parlamentarios, nombrados por éstos cerca de la Mesa a los efectos parlamentarios;
- las Comisiones, con gran importancia en el funcionamiento de la Cámara, sobre todo en la función legislativa. Había dos tipos de Comisiones: las permanentes, con igual duración que las Cortes, eran las de Actas, Incompatibilidades y Suplicatorios, Gobierno interior, de concesión de pensiones, de Presupuestos (35 diputados), las de los Ministerios (21 diputados), que eran tantas como departamentos ministeriales, y, finalmente, la de Peticiones; y las especiales;
- la Diputación Permanente, contemplada por el artículo 62 de la Constitución, representaba siempre el instrumento que permitía conciliar la discontinuidad con que

funcionaba el órgano legislativo y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se asignaban.

a.3) Funciones de la Cámara.

Tres eran los grandes bloques funcionales que asumían las Cortes, según la Constitución: la función legislativa, la función de control y las funciones económico-presupuestarias:

- La función legislativa contemplada por el sistema constitucional, regulada por los artículos 64 y siguientes del Reglamento. La Constitución regulaba específicamente la iniciativa legislativa en el artículo 60, atribuyéndola al Gobierno y al Congreso de los Diputados, pero, por otra parte y según el artículo 66, también se contemplaba la iniciativa popular. Otro artículo destacable era el 83, que trataba el veto suspensivo que podía ejercer del Presidente de la República. La función legislativa de las Cortes tenía dos salvedades: la delegación legislativa, según el artículo 61 de la Constitución, y el recurso a los Decretos-leyes del artículo 80, que constitucionalizaba los reglamentos de necesidad;
- la función de control, regulada en el Reglamento con un título completo que trataba sobre los ruegos, preguntas e interpelaciones. El elemento donde la función de control podía alcanzar su nivel máximo era en la sanción de la responsabilidad política gubernamental (art. 64 de la Constitución), que diseñaba un voto de censura racionalizado. Había una gran complementariedad entre el precepto anterior y el artículo 75 que prescribía que el Presidente de la República nombraba y separaba al Presidente del Gobierno y, a propuesta de este, a los Ministros, a raíz de lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución;
- las funciones económico-presupuestarias, dispersas en el título VIII de la Constitución, relativo a la Hacienda Pública (arts. 107 a 120).

A ellas podríamos añadir un cuarto y heterogéneo núcleo de funciones de relación de las Cortes con los restantes poderes del Estado, de especial importancia para nosotros, ya que la institución parlamentaria participaba en el nombramiento de:

- el Presidente de la República, mediante un mecanismo inédito en nuestro derecho, por el que era elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados. De la misma forma, las Cortes podían propiciar la destitución del Presidente de la República a través de diferentes procedimientos recogidos en la Constitución que iban desde lo dispuesto en el artículo 81, hasta la revocación contenida en el artículo 82, pasando por la exigencia de responsabilidad criminal del artículo 85;
- el Presidente del Tribunal Supremo que, de acuerdo con lo establecido en la Ley relativa a su nombramiento (Ley de 1 de octubre de 1932), debía ser propuesto por una Asamblea formada por 15 diputados que, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución, debía proponer al Presidente del Tribunal para su nombramiento por el Presidente de la República;
- el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, designado por el Parlamento, mediante elección secreta y un quórum inicial de participación de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara. El Presidente no tenía que ser diputado en las Cortes para poder ser elegido;
- el Tribunal de Garantías Constitucionales, en el que participaban las Cortes a través de dos diputados, libremente elegidos por la cámara;
- el Tribunal de Cuentas, cuyos miembros eran elegidos por las Cortes.

Además, las Cortes tenían otras atribuciones, como la iniciativa de reforma constitucional, la aprobación, en su caso, de la reforma del código constitucional, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las regiones autónomas, etc.

b) El Presidente de la República.

El tratamiento constitucional del que se reviste al Presidente en la Constitución de 1931 es confuso e incluso, engañoso. Alcalá-Zamora, primer presidente de la Segunda República lo puso de relieve al relacionar las atribuciones presidenciales con las de carácter ejecutivo, como si un Presidente del Gobierno se tratara, cargo que, además, había ejercido. La explicación de todo ello proviene de las profundas discusiones doctrinales sobre la naturaleza de la suprema magistratura del Presidente junto con el intento de superación de las deficiencias estructurales del parlamentarismo, que propiciaron una endémica inestabilidad gubernamental, como veremos, iniciándose una tendencia hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Desaparecido el origen inmediatamente popular del Jefe del Estado y ya que se había admitido el régimen parlamentario, ratificando la prepotencia de la Cámara y mermando las facultades del Presidente al supeditarlos al Parlamento. Así lo podemos deducir del título V de la Constitución (artículos 67 a 85) de la Constitución, dedicado a la Presidencia de la República, donde podemos advertir una diferenciado de procedimientos destinados a sancionar la responsabilidad presidencial y que condujeron a la destitución del titular de la suprema Magistratura del Estado.

b.1) Características de la Presidencia de la República.

En cuanto al procedimiento de su elección, de acuerdo con el artículo 68 de la Constitución debía ser elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados. Estos compromisarios eran elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto conforme al procedimiento que determinara una ley (que fue la de 1 de julio de 1932).

Correspondía al Tribunal de Garantías Constitucionales el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios. La ley reguladora de la elección del Presidente solo fue aplicada a la elección de Manuel Azaña ⁶², ya que la del primer Presidente Niceto Alcalá-Zamora ⁶³ se efectuó siguiendo los dictados de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución que indicaba que las Cortes Constituyentes debían elegir en votación secreta al Presidente de la República por una mayoría cualificada.

En cuanto a sus atribuciones destacar:

- el nombramiento y separación del Presidente del Gobierno y los Ministros, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 75 de la Constitución. En su virtud el Jefe del Estado nombraba y separaba libremente al Presidente del Gobierno, y, a propuesta de este a los Ministros. Tanto uno como otros debería separarlos siempre en el supuesto de que las Cortes les negaran de modo explícito su confianza. Aunque esta facultad del Presidente parecía que no tuviera límites no era realmente así, porque existían causas de inelegibilidad tipificadas en el artículo 70 de la Constitución que limitaban la posibilidad de elegir a cualquier candidato y porque el procedimiento de elección y posterior nombramiento del Presidente del Gobierno estaba condicionado por la realidad política del momento, lo que hacía usual que el Jefe del Estado iniciase un periodo de consultas con diversas personalidades políticas independientes, así como con los representantes de las fuerzas políticas parlamentarias;
- como Jefe del Estado que personificaba la Nación, le correspondían un conjunto de facultades características, recogidas en el artículo 67 de la Constitución: declarar la guerra y firmar la paz; conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales; autorizar con su firma los decretos refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno, pudiendo someterlos a las Cortes si consideraba que los proyectos de decreto se oponían a alguna de las leyes vigentes; negociar, firmar y ratificar los convenios y tratados internacionales, vigilando su cumplimiento, etc.;

⁶² Se puede consultar un resumen del acto de toma de posesión de Manuel Azaña como segundo Presidente de la República en el "Diario de las Sesiones de Cortes", número 28, de 12 de mayo de 1936 (Págs. 683-684).

⁶³ Se puede consultar un resumen del acto de toma de posesión del primer Presidente de la República en el "Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española", número 90, de 15 de diciembre de 1931 (Págs. 2931 y 2932).

- algunas de carácter ejecutivo, podía expedir los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes (de acuerdo con el art. 79 de la Constitución) u ordenar las medidas que exigiera la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes (art. 76.d);
- otras de intervención en la función legislativa, promulgando las leyes (art. 8), disponiendo al respecto de un derecho de veto suspensivo, limitado a las leyes no declaradas urgentes. También estaba facultado (art. 80) para estatuir por Decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en casos excepcionales que requirieran urgente decisión, y siempre a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno a lo que había que añadir la aprobación de dos terceras partes de la Diputación Permanente;
- una de intervención respecto del funcionamiento del Congreso, de conformidad con el art. 81, ya que tenía la facultad de convocarlo con carácter extraordinario, pudiendo también suspender las sesiones ordinarias de la Cámara y, finalmente, disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato, algo que, de hecho, ocurrió, lo que precipitó su revocación.

b.2) Estatuto personal, revocación y responsabilidad criminal.

Elegido para un mandato de seis años, el mandato se iniciaba a partir del momento en que prestara la preceptiva promesa de fidelidad a la República y a la Constitución, ante las Cortes, solemnemente reunidas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución.

Si hubiera impedimento temporal o ausencia del Presidente, se le sustituiría en sus funciones por el de las Cortes, siendo éste a su vez sustituido por el Vicepresidente de la Cámara, de acuerdo con lo establecido en el artículo 74 de la Constitución. Llama la atención en este aspecto la importancia dada durante este régimen a las Cortes, como no podía ser de otra forma dadas sus características y las de la propia República, como veremos al analizar la institución parlamentaria.,

La Constitución de 1931 rompía con la tradicional inamovilidad del Presidente de la República, herencia de la Monarquía, como podemos apreciar en el procedimiento de destitución del Presidente que podría iniciarse tras la segunda disolución presidencial de las Cortes, el 82, referido a la revocación y el 85 sobre la responsabilidad criminal del Presidente, que hemos visto previamente.

b.3) El derecho de disolución de las Cortes.

Queremos destacar ésta como una de las atribuciones más trascendentes que podía conferirse al Jefe del Estado por lo que la tratamos aparte de las otras atribuciones. Éste era, en opinión de PÉREZ ⁶⁴, uno de los elementos que determinaba un parlamentarismo puro, en el que el Derecho de disolución debía mantener el equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo; su ausencia había de conducir a un parlamentarismo apócrifo, porque la omnipotencia de la Cámara, no frenada por el temor de su disolución, podía romper el equilibrio con perjuicio del Ejecutivo.

El artículo planteaba dos cuestiones importantes desde un análisis jurídico-político. En primer lugar, el refrendo ministerial en la disolución presidencial. La disolución llevada a cabo por el Presidente sería presidencial, no sólo por la forma, sino también por el contenido y serviría para afirmar la posición independiente del Presidente frente al Parlamento. Sin embargo, junto a ella, no podía descartarse el caso de una disolución presidencial por la forma, pero ministerial en el fondo, supuesto en el que la disolución serviría a la finalidad de la independencia del Gobierno frente al Parlamento, significando un límite relativo frente al principio de confianza parlamentaria. Ambos modelos podrían quedar unificados ante el refrendo ministerial de los actos del Presidente, que reunificaría ambas especies de disolución y, en segundo lugar, si en su caso debería computarse como primera disolución la de las Cortes Constituyentes, a los efectos del último párrafo del artículo 81, como así se hizo lo que llevó a la reprobación del Presidente, cuando se podría haber considerado derecho transitorio a la proposición que emanaba de unas cortes constituyentes, cuya vida venía regulada por su propio ejercicio, señalándoseles las leyes que deben aprobar, por ejemplo.

⁶⁴ PÉREZ SERRANO, N. (1932): Op. cit. (Pág. 266).

b.4) La Casa oficial del Presidente de la República.

Fue regulada por la Ley de 5 de diciembre de 1931 (Gaceta número 340, de 6 de diciembre de 1931, pág. 1466), sancionada por el Presidente con el refrendo del Ministro de Hacienda.

De su regulación indicar que se organizaba en una Secretaría general, a la cual estaban adscritos todos los servicios de carácter civil dependientes de la Presidencia y un Cuarto militar (art. 1). Posteriormente, el Decreto de 9 de diciembre de 1931 (Gaceta número 344, págs. 1591 y 1592) sobre organización de la Casa oficial del Presidente de la República desarrolló lo establecido en el art. 2 de la Ley detallando las atribuciones de los diferentes integrantes de la Casa, su perfil profesional y, finalmente la definición detallada de la estructura de la Casa. Hemos de destacar el contenido del artículo 5 que se refiere al Introdutor de Embajadores y el Gabinete diplomático, donde se delimitan sus competencias con cierto detalle ya que con la salvedad de las facultades correspondientes al Introdutor de Embajadores, el Gabinete diplomático tramitaba los actos de protocolo y las comunicaciones, visitas y audiencias que se refirieran a extranjeros.

c) El Gobierno y su Presidente.

c.1.) Regulación constitucional.

El Gobierno estaba regulado por el Título VI de la Constitución (arts. 86 a 93) que de forma poco extensa determinaba la composición del Gobierno (art. 86), constituido por el Presidente del Consejo y los Ministros. El Gobierno precisaba de una doble confianza: la del Jefe del Estado y la de las Cortes. De ellos, el Presidente del Gobierno tenía preeminencia sobre el resto del Ejecutivo. Sus funciones eran dirigir y representar la política general del Gobierno mientras que a los Ministros les correspondía tan sólo la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales. La Constitución pretendía así condensar en el Presidente la unidad política del Gobierno algo que podemos ver al constatar que sólo el Presidente del Gobierno despachase con el de la República.

El estatuto personal de los miembros del Gobierno se concretaba en que mientras ejercieran sus funciones no podían desempeñar profesión alguna (art. 89), ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada. Por otra parte, el cargo de Ministro era compatible con el de Diputado, pero además, caso de no serlo, tanto el Presidente del Ejecutivo como los Ministros tenían voz en las Cortes, aunque no fueran diputados, según el artículo 63.

En cuanto a la responsabilidad de los miembros del Gobierno hemos de señalar que era doble: solidaria por la política del Gobierno e individual por la propia gestión ministerial (art. 91); por otra parte, tanto el Presidente del Consejo como sus Ministros eran también individualmente responsables en el orden civil y en el criminal por las infracciones de la Constitución y de las leyes (art. 92). En el supuesto de delito, las Cortes debían ejercer la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Las funciones del Consejo de Ministros venían referidas en el artículo 90: elaborar los proyectos de ley que hubiera de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre los asuntos de interés público. Otras funciones venían recogidas en los artículos 42 (suspensión de garantías constitucionales), 60 (iniciativa legislativa compartida con el Congreso) o 107 (elaboración del proyecto de Presupuesto).

La regulación de las cuestiones del Gobierno en la Constitución de 1931 era extensa pero no correspondía con exactitud con la importancia real que la institución del Gobierno tuvo durante este periodo.

c.2) El Cuerpo Consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración.

La Constitución de 1931 contemplaba entre otros órganos destacables (como el Tribunal de Cuentas de la República, que veremos en otro epígrafe de este capítulo) el Cuerpo Consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, dentro de la previsión de crear órganos de asesoramiento, en el caso del primero, y de ordenación económica en el caso del segundo.

El Cuerpo Consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración fue recogido en el artículo 93 de la Constitución y debería haberse regulado por una ley especial que nunca llegó a promulgarse. El órgano en su concepción debía tener importantes funciones y formar parte de la estructura de órganos de carácter consultivo en el Estado. De hecho, su importancia se tradujo en que el presidente de este Cuerpo Consultivo era uno de los integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución,

En lo que interesa a nuestro estudio, este Cuerpo Consultivo debería también haber asumido todas o la mayoría de las funciones del Consejo de Estado que, durante la República todavía existió aunque con competencias muy limitadas. A nuestro parecer, y sin saber exactamente lo que hubiera podido deducirse de su regulación legal, el citado Cuerpo podría haberse constituido como un Consejo de Estado con competencias más amplias. Así llegó a considerarlo el mermado Consejo de Estado, pero finalmente la República ni dispuso de un Cuerpo Consultivo supremo de la República en Asuntos de Gobierno y Administración ni el Consejo de Estado pudo suplir esta ausencia, como veremos.

En el periodo anterior a la Segunda República, la institución del Consejo de Estado apenas fue modificada normativamente más allá de una renovación de su Reglamento, sin embargo, al iniciarse este régimen, el 22 de abril de 1931 se disolvió el Consejo de Estado, tanto en el Pleno como en su Comisión permanente, “con supresión del primero y reorganización de la segunda”. El motivo de esta disolución, como refleja MARTÍN ⁶⁵, la podemos encontrar debidamente explicada en la exposición de motivos del Decreto, que partiendo de la definición del Consejo de Estado como encargado de asesorar al Poder público en los asuntos de gobierno y administración, dio por hecho que ésta era una diferenciación clara y fundamental en el cometido de sus dos principales órganos, el Pleno para los asuntos de gobierno y la Comisión permanente para los asuntos de administración. Por ello, este segundo órgano tenía un claro componente tradicional de estudio, experiencia y continuidad de criterio, cuyo asiento venía siendo el Cuerpo de Oficiales Letrados del Consejo al que perteneció el presidente del Gobierno provisional de la República que firmó el Decreto de supresión y reorganización.

Los motivos de la disolución del Consejo de Estado y la reorganización de la Comisión Permanente podemos encontrarlos en que la República necesitaba una acción de gobierno expedita, rápida, libre, dictada por el sentimiento democrático por lo que estorbaría la eficacia de su acción un Consejo de Estado en pleno, superviviente de la Monarquía y porque el Gobierno provisional buscaba las máximas garantías de fiscalización y acierto para la gestión administrativa, sin querer prescindir del freno y dictamen que realizaba la Comisión permanente pero sometido a una nueva regulación. En estos motivos, no encontramos vinculación entre la disolución del Consejo de Estado y la eventual creación de un Cuerpo Consultivo.

Declarado disuelto el Consejo de Estado llegó a regularse que un Consejero de Estado estuviera al frente de cada una de las Secciones, que se mantuvieron en el mismo número, aunque con denominaciones diferentes. Además, un Decreto de la Presidencia de 28 de abril dictó normas provisionales de adaptación para resolver cuestiones que pudieran suscitarse sobre régimen interior, entre las que figura la completa supresión del Reglamento de régimen interior de 1929 y todas las alusiones al Pleno y a las Secciones del mismo, debiendo entender sustituido aquel organismo por la Comisión permanente del Consejo de Estado, así como la posesión a los nuevos Presidente y Consejeros de Estado, que habían sido nombrados en día 22 de abril, sin necesidad de previo dictamen de aptitud de la Comisión permanente. La sustitución de la normativa anterior tuvo lugar mediante una serie de normas que sería prolijo detallar ⁶⁶. De entre esta normativa, el Decreto de 22 de abril de 1931, al suprimir el Consejo pleno tuvo que disponer que los asuntos que la Ley Orgánica del Consejo encomendaba al Pleno, con carácter preceptivo, debían ser consultados a la Comisión

⁶⁵ MARTÍN OVIEDO, J.M. (2013): El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012). (Pág. 312). Consejo de Estado. Madrid.

⁶⁶ Son el Decreto de 14 de mayo de 1931, que consideró derogado el Decreto-Ley de 24 de octubre de 1924 sobre organización del Consejo de Estado y el Decreto de 18 de mayo de 1931. Como, a su vez, este Decreto consideró derogados los Reales Decretos de 29 de mayo y 31 de diciembre de 1926, 21 de junio de 1929 y de 20 de enero de 1931, sobre organización del citado Consejo solo quedaba que por ley de 18 de agosto de 1931, se ratificara y diera fuerza de ley a los decretos expedidos por la Presidencia del Gobierno provisional de la República que hemos comentado de 22 de abril, 14 y 18 de mayo de 1931.

permanente (art. 1). En cuanto al Reglamento de régimen interior los Decretos de 3 de julio de 1934 y de 31 de mayo de 1935 lo reformaron completamente, adaptándolo a la nueva situación jurídica y de funcionamiento del Consejo de Estado.

Esta situación no fue concebida así desde el principio ya que en los debates de la Constitución de 1931 la Comisión Jurídica Asesora dedicó su artículo 103 al Consejo de Estado, atribuyéndole la doble función de ser un órgano jurisdiccional administrativo y, por otra parte, órgano del Estado. Tras una discusión larga y la propuesta de un Título VI bis según el cual una ley especial determinaría la organización y funcionamiento de Consejos técnicos, que entraría en el proyecto de Constitución en el Título VII, titulado Consejos Técnicos (artículos 92 al 94 del anteproyecto), finalmente se suprimió todo este Título, reemplazándolo por el artículo 93 de la Constitución, que indicaba que dentro de un conjunto de órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes figuraría un Cuerpo Consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración que sería regulado en todos sus aspectos por una ley especial como el resto de órganos reseñados anteriormente, no siendo finalmente regulado nunca.

Es por ello, que siguió existiendo el Consejo de Estado, con la vigencia de su regulación de la Ley de 1904 y su reglamento de 1906, en todos los contenidos no reformados por las disposiciones de la Segunda República. En cuanto a su organización, recordemos que el Decreto de 22 de abril de 1931 suprimió el Plano y limitó los Consejeros a los permanentes, que presidían cada una de las Secciones, que eran las mismas seis de la etapa anterior, pero que podían ser nombrados sin sujeción a categorías previas ni examen de idoneidad por el mismo Consejo (como ocurrió con los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales que hemos visto). Con este planteamiento, las competencias del Consejo sufrieron una merma considerable, al pasar las del Pleno a la Comisión Permanente con carácter potestativo, en tanto que otras disposiciones suprimieron supuestos de consulta preceptiva.

Merece especial atención la apreciación de que en el seno del propio Consejo de Estado se elaboraron diferentes documentos para intentar una revisión a fondo de la institución, acorde con la nueva orientación dada por el régimen y, en su caso supliendo al Consejo Consultivo de la República o, al menos, que el Consejo Consultivo citado tuviera en cuenta la trayectoria y experiencia del Consejo de Estado a la hora de delimitar y cumplir sus funciones.

En este sentido, el Consejo de Estado elaboró un proyecto de adaptación de la Ley de 1904 a las modificaciones establecidas por el Decreto de 22 de abril de 1931, poniendo al día la vieja legislación de 1904-1906. Tras este proyecto de ley, se realizó también un proyecto de Ley Orgánica inspirada en la de 1904, con las modificaciones impuestas por el debate constituyente y, finalmente, se elaboró un extenso proyecto de constitución de un órgano que, perfectamente podía formar parte del Cuerpo Consultivo supremo de la República, o sustituirlo, elevándose a la Presidencia del Gobierno el 6 de diciembre de 1934, sin que sobre el mismo llegara a recaer ninguna resolución.

c.3) La toma de posesión de los miembros del Gobierno.

c.3.1) Antecedentes.

Aunque el periodo que analizamos abarca únicamente desde la Segunda República hasta la actualidad, debemos retrotraernos al reinado de Alfonso XIII para encontrar una normativa que permitiera, tanto jurar como prometer cargos públicos, lo cuál es reseñable para la época en la que se realizó dada la importancia de la Iglesia Católica. Esta práctica se normalizó con la publicación de los Reales Decretos de 30 de junio y 25 de octubre de 1906, por los que S.M. el Rey autorizaba al Ministro de Gracia y Justicia a presentar un proyecto de Ley para que se admitiera la promesa por el honor en los casos en que las leyes exigieran el juramento. En su artículo único se indicaba que “en todos los casos en que las leyes de procedimientos y las orgánicas de Tribunales exijan la prestación del juramento, podrá el requerido, si no se conforme a su conciencia, prometer por su honor. Esta promesa surtirá los mismos efectos que el juramento”, sólo referida a los casos de prestación del juramento en el ámbito de la Justicia. No obstante, entendemos que, con el tiempo se podría haber llegado a hacere extensivo al resto de las instituciones del Estado y departamentos ministeriales, aunque no tenemos noticias al respecto.

c.3.2) Regulación durante la Segunda República.

A partir de lo publicado durante la Monarquía, no consta la regulación de un texto de toma de posesión de los ministros o del Presidente del Gobierno ni en la "Gazeta ⁶⁷", ni se recoge el texto en ningún periódico del día. Únicamente hay un Decreto del Comité Político de la República, de 15 de abril de 1931, por el que se nombraba Presidente del Gobierno, donde se indica que: "El Gobierno provisional de la República ha tomado el Poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad. En su virtud, el Presidente del Gobierno provisional de la República, asume desde este momento la jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular conocedora, antes de emitir su voto en las urnas, de la composición del Gobierno provisional". Finalizada la toma de posesión, como ha venido siendo tradicional, el nuevo gobierno de la República se reunió en Consejo de Ministros como se hizo constar, por ejemplo, en el Diario ABC, edición de Madrid ⁶⁸. Sorprende el "tono" de la toma de posesión porque, además de hacer mención a que hayan tomado el poder "sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna" algo que debería ser lo habitual en un sistema democrático, la propia crónica incide en uno de los elementos fundamentales de este régimen: "el asentimiento de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular", el primer elemento refleja el apoyo de diferentes partidos a partir de una declaración política, contrastando con el tono utilizado durante la Monarquía alfoncina (siempre continuista de lo tradicionalmente importante durante las distintas etapas del régimen) y el posterior del periodo franquista (eminentemente nacionalista y autoritario, con elementos políticos, dada la importancia del Movimiento Nacional); el segundo elemento es que es una República que quería (y debía) ser un régimen eminentemente popular, del pueblo, y de la importancia del mismo en este régimen.

Si hemos de proponer orientaciones sobre el texto que se podía utilizar para estas tomas de posesión, si las hubo de la forma habitual, el Diario de Sesiones del 15 de octubre de 1931 expresaba explícitamente el texto que utilizó el primer Presidente de la Segunda República que prometió su cargo con la siguiente fórmula: "Prometo solemnemente por mi honor, ante las Cortes Constituyentes, como órgano de la soberanía nacional, servir fielmente a la República, guardar y hacer cumplir la Constitución, observar las leyes y consagrar mi actividad de Jefe del Estado al servicio de la Justicia y al de España". En la fórmula utilizada en la toma de posesión entendemos que se podía optar entre juramento o promesa, pero el presidente Alcalá-Zamora se inclinó por la segunda, estableciendo las bases de lo que era realmente importante para el régimen, que debía coincidir con los elementos esenciales del texto: la promesa, como hemos comentado; ante el órgano que representa la voluntad popular y la soberanía la Nación y que, durante este régimen, fue el órgano fundamental: las Cortes, en este caso Constituyentes por no haberse aprobado todavía la Constitución de 1931; la observancia de las leyes; y el compromiso de consagrar su actividad como máximo representante del Estado al servicio de la Justicia y de España. Este texto podría perfectamente sentar la pauta de qué elementos eran imprescindibles en cualquier toma de posesión durante este periodo.

d) El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

El Título VII (arts. 94 a 106) se refería lacónicamente a "la Justicia", que para SOLÉ y AJA ⁶⁹ "fue un intento constitucional de garantizar la exclusividad y autonomía de la función judicial" ya que anteriormente a este intento no había sido así de forma efectiva.

d.1) Regulación constitucional.

En su articulado, la Constitución de 1931 indicaba

- Los principios centrales, según el artículo 94, eran: que la justicia se administraba en nombre del Estado; era gratuita; los jueces eran independientes en el ejercicio de su función y sólo sometidos a la Ley; la unidad de fuero; la unidad jurisdiccional, implícitamente enunciado en la redacción del artículo 95 de la Constitución; la

⁶⁷ Se puede consultar en <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/105/A00193-00194.pdf>

⁶⁸ <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1931/04/16/005.html>

⁶⁹ SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E. (2009): Op. cit. (Pág. 108).

inamovilidad judicial de los jueces y magistrados; la responsabilidad civil y criminal de jueces y magistrados (art. 99); el principio de participación popular en la Administración de Justicia, a través de la institución del Jurado, cuya organización y funcionamiento debían ser objeto de una Ley especial, según lo dispuesto en el art. 103; la responsabilidad civil de los funcionarios judiciales por los errores judiciales o delitos que, en el ejercicio de su cargo, pudieran cometer (art. 106).

- Por otra parte también hemos de tener en cuenta los principios de legalidad y de constitucionalidad, salvaguardados de modo específico. El artículo 100 venía a establecer la actualmente denominada “cuestión de inconstitucionalidad” y el 101 representaba una innovación organizando un recurso objetivo, reiterando el establecimiento de recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria instituyendo los recursos por exceso o desviación de poder.
- Los derechos constitucionales eran regulados por el artículo 105, que permitía la organización legal de Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías constitucionales.
- En su vertiente orgánica, este título sólo se refería y brevemente al Presidente del Tribunal Supremo (art. 96), que era designado por el Jefe del Estado, a propuesta de una asamblea de acuerdo con lo establecido en una ley específica. Para poder ostentar el cargo sólo requerirá ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en Derecho. Le comprendían las incapacidades e incompatibilidades establecidas para los demás funcionarios judiciales y, finalmente, el ejercicio de su magistratura duraba diez años. Por Ley de 8 de octubre de 1932 se desarrolló el citado artículo 96 que trató el procedimiento de elección del Presidente del Tribunal, que era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de una Asamblea regulada por esta ley. El artículo 97 enumeraba de forma somera las facultades propias del Presidente del Tribunal Supremo.
- Finalmente, el artículo 104 de la Constitución se refería al Ministerio Fiscal, atribuyéndole la facultad de velar por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social. Constituía un solo cuerpo, gozando de idénticas garantías de independencias que las propias de la Administración de Justicia.

d.2) El Poder Judicial durante la Segunda República.

Por Decreto de 6 de mayo de 1931 se reorganizó el Tribunal Supremo, pocas semanas después de proclamarse la Segunda República. Su reorganización se realizó en cinco Salas: Primera: para lo Civil; Segunda: para lo Criminal; Tercera y Cuarta: para lo Contencioso-Administrativo; y Quinta: para lo Social. Esta distribución en las diferentes Salas fue posteriormente retomada por el franquismo.

La Constitución de 1931 creó de forma indirecta una Sala Sexta de Justicia militar, asumiendo las competencias del Consejo Supremo de Guerra y Marina, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de aquella Carta Magna. Durante el franquismo en ningún momento se unió esta jurisdicción con las otras.

d.3) Otra normativa.

Cuando se proclamó la Segunda República, la legislación básica que regulaba el Poder Judicial se podía concretar en dos leyes: la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870 y la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial de 14 de octubre de 1882, que mantuvieron su vigencia en todo lo que no fuera expresamente derogado.

El Decreto de 6 de mayo de 1931 (rango de ley por Ley de 30 de diciembre de 1931) contemplaba la necesidad de “dictar aquellas disposiciones que tiendan a conseguirla más rápida y eficiente actuación de los Tribunales de Justicia”, en espera de que las Cortes aprobaran una nueva Ley Orgánica de la Administración de Justicia. Por este motivo se iniciaron las modificaciones en la Administración de Justicia regulando el Tribunal Supremo, estableciéndose en su articulado una nueva composición (art. 1) y las competencias de su Sala quinta, de Derecho social, de nueva creación, regulándose su composición y funcionamiento (art. 2).

El Decreto de 11 de mayo de 1931, simplemente suprimía el Consejo Supremo de Guerra y Marina, atribuyendo sus funciones al Tribunal Supremo en su Sala de Justicia Militar, órgano que tenía sus antecedentes en el Consejo de Guerra, del cual existían noticias desde 1516.

El Decreto de 5 de julio del mismo año (con rango de ley), de atribución las funciones al Tribunal Supremo, regulaba el funcionamiento de la Sala sexta del Tribunal Supremo, que de esta forma obtenía el carácter de órgano unificador del Poder Judicial en la República, como indica la exposición de motivos del Decreto.

La Ley de 30 de diciembre de 1931 aprobaba y ratificaba con fuerza de ley desde el momento de su publicación determinados Decretos expedidos por el Ministerio de Justicia. De entre ellos, que abordan diferentes materias, destacar: la Orden de 16 de abril de 1931 que disponía las referencias al Presidente del Gobierno provisional de la República española, el Decreto de 6 de mayo de 1931, sobre reorganización del Tribunal Supremo, que hemos visto previamente, el Decreto de 8 de mayo de 1931, sobre Organización del Poder Judicial que se referían a la fórmula de juramento de los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales, funcionarios del Ministerio Fiscal, Abogados y Procuradores y otras disposiciones de carácter muy diverso.

La ley de 8 de octubre de 1932 y la de 13 de junio de 1936 regulaban la elección del Presidente del Tribunal Supremo, como hemos visto anteriormente al tratar esta autoridad.

d.4) El Tribunal de Casación de Cataluña.

Dentro de la planta judicial, cobra especial importancia el Tribunal de Casación de Cataluña. Por Ley de 15 de septiembre de 1932 se aprobó el Estatuto de la región autónoma de Cataluña que, en su artículo 11, disponía que la Generalidad podía organizar la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y de las leyes.

Además, a la Generalidad le correspondía la legislación exclusiva en materia civil, salvo lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Constitución y la administrativa, que le estaba plenamente atribuida por el Estatuto. Con este punto de partida, el propio artículo 11 del Estatuto disponía que “el Tribunal de Casación de Cataluña tendrá jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas cuya legislación exclusiva está atribuida a la Generalidad”. En los párrafos siguientes del artículo se detallaron los recursos de los que podía conocer el Tribunal de Casación, los conflictos de competencia y jurisdicción internos y a resolver por el Tribunal Supremo de la República, el recurso de casación ante el mismo Tribunal, el nombramiento de los Registradores de la Propiedad, los Notarios, Fiscales y Registradores y la valoración de la lengua y el Derecho catalanes.

Todo ello, fue desarrollado por la Ley de 10 de marzo de 1934, de la Generalidad de Cataluña, por la que se creaba el Tribunal de Casación, como superior órgano jurisdiccional en materia civil y Contencioso-administrativa y respecto de las materias legalmente reservadas para su conocimiento y fallo en el ámbito territorial de Cataluña.

De entre estas cuestiones, destacar el Título VI, que regulaba los honores y derechos de los Magistrados. En sus artículos 43 a 47 regulaba tanto el tratamiento (Excmo. Sr.) como el acto de toma de posesión de los Magistrados del Tribunal y los emolumentos de sus miembros. Esta cuestión del tratamiento del Presidente del Tribunal de Casación creemos que fue trasladada al decreto catalán de Precedencias de 1981, motivando un conflicto de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña que se sustanció mediante la STC 38/1982.

d.5) El Ministerio Fiscal.

Durante este periodo, observamos algunos precedentes de esta institución en disposiciones generales del Poder Judicial, que ya vimos al tratar este Poder en general, de los que destacamos:

- el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de septiembre de 1835, donde aparece como tal este Ministerio al crearse una institución nueva al regular la

existencia de los fiscales en el Tribunal Supremo y en todas las Audiencias. Este Reglamento le atribuía las funciones de acusación pública, defensa de la causa pública y la promoción de la persecución de los delitos que perjudicasen a la sociedad (art. 101 del Reglamento);

- la Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, que no modificó sus funciones, pero estableció que el acceso a la fiscalía se realizaría mediante oposición, así como el principio de unidad actuación y su dependencia del Ejecutivo, definiéndose con detalle todo lo referente a esta institución en el Título XX (artículos 763 a 854);
- la Ley adicional a la de Organización del Poder Judicial de 14 de octubre de 1882, que reguló la figura de los Fiscales en los artículos 13 al 18;

No es hasta el reinado de Alfonso XIII cuando se elabora una regulación específica del Ministerio Fiscal, concretada en el Estatuto Orgánico de 1926, sobre el que, tanto durante la Segunda República como durante el franquismo, se realizaron algunas modificaciones. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 21 de junio de 1926, ampliado por su Reglamento Orgánico de 28 de febrero de 1927, incorporó las modificaciones realizadas por Decreto de 16 de diciembre de 1930, que siguió en vigor durante la Segunda República y durante buena parte del franquismo.

Con estos antecedentes, durante la Segunda República podemos encontrar que hubo una regulación constitucional del Ministerio Fiscal que se efectuó a través de lo dispuesto en el artículo 104 donde se indicaba que la institución velaba por “el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social”, además constituía un solo Cuerpo y tenía las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia. Estas notas definitorias defienden en esencia la legalidad y el interés de los ciudadanos, verdaderos destinatarios de su interés social que ha de realizarse de forma uniforme en todo el territorio a través de un único cuerpo y de una forma independiente con respecto a los demás poderes del Estado, pero también con respecto a las funciones que desarrollen las diferentes instituciones que pueden influir sobre la independencia del Ministerio que estamos comentando.

Posteriormente, ya durante la Guerra Civil, podemos destacar los decretos de 16 de octubre de 1936 y 5 de marzo de 1937, que modificaron brevemente el Estatuto del Ministerio Fiscal de 21 de junio de 1926. El decreto de octubre de 1936 en cuanto a la provisión de algunas plazas, lo que conllevó algunos nombramientos en la misma fecha y el de marzo de 1937 también incidiendo en la modificación de la provisión de algunas plazas.

d.6) Regulación protocolaria del Poder Judicial.

Como ya hemos indicado, durante este periodo histórico no hubo una legislación de precedencias, como hemos señalado anteriormente, que permita establecer la ordenación de los miembros del Poder Judicial en la estructura de instituciones del Estado. La ordenación constitucional del Poder Judicial ubica al Poder Judicial en el Título VII por detrás de las Cortes (Título IV), la Presidencia de la República (Título V) y el Gobierno (Título VII).

Es por ello que cobra especial importancia la regulación parcial de la normativa del Poder Judicial publicada durante este periodo para, de ella, poder deducir las bases de la precedencia de los representantes de la Justicia en los actos oficiales.

De entre las disposiciones publicadas, destacar:

- La Orden del Ministro de Justicia de 7 de diciembre de 1931 por la que comunicaba al Presidente del Tribunal Supremo que “en cumplimiento de lo que preceptúa el número 6º del artículo 7º de la ley orgánica del Poder judicial, este Ministerio acuerda que en el ceremonial para el acto solemne de prometer ante las Cortes Constituyentes el Presidente de la República, esté representado ese Supremo Tribunal por su Sala de gobierno, debiendo vestir con traje de ceremonia”, orientándonos sobre algunas cuestiones:
 - o que siguen perfectamente vigentes los dictados de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, como hemos señalado anteriormente, para lo no derogado o modificado posteriormente por la República,

- la importancia del Tribunal Supremo en el entramado constitucional republicano, ya que entendemos que, por supuesto, la Sala de gobierno en pleno ha sido invitada al acto de toma de posesión del Presidente de la República y no sólo el Presidente del Tribunal,
 - y que, al acto celebrado en las Cortes, de acuerdo con el artículo 7, 6º de la Ley Orgánica citada que indica que deben efectivamente comparecer los miembros de la Sala de Gobierno con su Presidente al frente.
- La Ley Orgánica de 1870, que, al estar todavía vigente orienta sobre las cuestiones de protocolo interno utilizadas por este Poder:
- El artículo 188 regulaba la fórmula del juramento que habían de prestar todos los jueces y magistrados sin distinción alguna.
 - El artículo siguiente, el 189, dispone quienes prestarán el juramento prescrito en el artículo anterior, enumerando todos, a excepción del Presidente del Tribunal Supremo, que lo hará ante el Presidente de la República, una vez nombrado por Decreto del propio Presidente, a propuesta del Ministro de Justicia.
 - El Capítulo IV del Título III de esta Ley (artículos 196 y 197) trataba de la antigüedad y precedencia de los jueces y magistrados, detallándose desde cuándo se debe tomar la antigüedad, determinando que será desde el día en que “hayan entrado en posesión del cargo que obtengan en ella” (art. 196), los criterios de precedencia, basándose en la mayor antigüedad definida anteriormente (art. 197). Del detalle de estos artículos deducimos que la mayor antigüedad como criterio de precedencia es aplicable tanto a las ordenaciones entre iguales como a la presidencia de Salas o Tribunales entre iguales (magistrados o jueces en el caso de Salas o Tribunales, o presidentes de Sala en el caso de las Audiencias y el Tribunal Supremo), así como para asistir a órganos colegiados en sustitución de un superior (en este caso Presidente de Sala, perteneciendo a la misma).
 - El capítulo V del mismo Título, trata de los honores a los jueces y magistrados. El Título XIV de esta Ley, bajo la denominación “De la apertura de los Tribunales” regula el acto de apertura de los Tribunales, que parece interesante detallar:
 - El artículo 626 y siguientes disponen todo lo referente al Acto de Apertura de los Tribunales, indicándose que el 15 de septiembre de cada año se realizará el acto de Apertura de los Tribunales. A él “concurrirán todos los que en Madrid desempeñen cargos judiciales o del Ministerio fiscal, la Junta de gobierno del Colegio de abogados, las de los Colegios de notarios y procuradores, y los auxiliares de los Tribunales y Juzgados”. En el 627 se dispone que el acto será presidido por el Ministro de Gracia y Justicia cuando asistiera y su ausencia el presidente del Tribunal Supremo. En los artículos 628 y 629 se detalla el ceremonial del acto, al menos en lo que se refiere a las intervenciones. Es destacable lo establecido por el 631: “un Real decreto especial establecerá el orden de precedencia entre las diferentes clases de funcionarios que han de asistir a la apertura y las disposiciones concernientes a la formación del cuadro sinóptico de las tareas judiciales en el año judicial anterior”. Es interesante esta disposición porque dicta instrucciones para que se disponga un criterio de precedencia entre los funcionarios asistentes al acto, en mero ámbito interno, pero es regulado en una Ley Orgánica. Esta disposición tiene un cierto reflejo en la Orden de 10 de septiembre de 1931.
- El Decreto de 15 de septiembre de 1936, del Presidente de la República, dispuso en su primer artículo el aplazamiento del acto de apertura de los Tribunales “hasta el día 5 de Octubre próximo, fecha en la que se verificará con las solemnidades dispuestas en el artículo 626 de la ley provisional sobre organización del Poder judicial”. Por otra parte, además de que los Tribunales iban a continuar funcionando hasta la fecha de apertura con toda normalidad, del Decreto se dio cuenta a las Cortes, como indica el propio Decreto.
- e) El Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Título IX de la Constitución (arts. 121 a 124) regulaba el Tribunal de Garantías Constitucionales, siendo la primera vez que se reguló un órgano que controlaba la constitucionalidad de las Leyes. La regulación estaba situada junto con la reforma de la Constitución.

e.1) Regulación constitucional.

Los diferentes artículos del Título IX regularon de forma extensa un órgano fundamental en la arquitectura constitucional de la República:

- Definido en el artículo 121 con jurisdicción en todo el territorio de la República tenía competencia para conocer del recurso de inconstitucionalidad de las leyes; el recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiera sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades; los conflictos de competencia legislativa y cuantos surgieran entre el Estado y las Regiones autónomas y los de éstas entre sí; el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes elegían al Presidente de la República; así como la responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros y ya en el ámbito judicial la responsabilidad criminal del Presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República.

Estas funciones mezclaban diferentes cuestiones: unas de carácter constitucional, como el control de constitucionalidad de las leyes a través del recurso de inconstitucionalidad, que podía ser interpuesto por todos los ciudadanos, así como la consulta sobre la constitucionalidad de las leyes que podían realizar los Tribunales de Justicia, muy semejante a la cuestión de constitucionalidad actual; el recurso de amparo de garantías individuales. Otra cuestión eran los conflictos, entre los que cabe destacar la resolución de los que surgieran entre la República y las Regiones autónomas, pero no con otros órganos constitucionales, lo que ocasionó un deficiente funcionamiento de las instituciones y su equilibrio y compensación de poderes. Y otros que podríamos considerar como dignos de una alta institución del Estado, como podían ser el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que, junto con las Cortes, elegían al Presidente de la República; el control de responsabilidad criminal de las más altas autoridades del Estado.

De entre las funciones descritas, observamos algunas dignas de un Tribunal Constitucional en toda regla, pero otras estuvieron limitadas, como el control constitucional de las leyes promulgadas por las Cortes, lo que da una idea de las carencias inherentes a su funcionamiento, o que determinados artículos de la Constitución (los más problemáticos) no pudieran ser controlados por el Tribunal de Garantías.

- El artículo 122 es el que más polémica y problemas suscitó, dado lo complejo y diverso de la composición del Tribunal, que podemos valorar como profundamente condicionado por un criterio político, que parece subyace que no pudiera desarrollar con efectividad las funciones que le eran inherentes. El presidente del Tribunal de Garantías era designado por el Parlamento, fuera o no Diputado, estando el citado Tribunal integrado por: el presidente del Cuerpo Consultivo supremo de la República al que se refería el artículo 93 de la Constitución; el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República; dos Diputados libremente elegidos por las Cortes; un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determinara la ley; dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República; y cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España.

Los criterios eran absolutamente contrarios a los que KELSEN ⁷⁰ había considerado necesarios para que el órgano titular de la Jurisdicción Constitucional pudiese cumplir adecuadamente su función, ya que no estaba formado por un número reducido de miembros; el reclutamiento no se había realizado según criterios relativamente homogéneos y los integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales no poseían, en su mayoría, cualificación técnico-jurídica ni independencia frente a los partidos políticos.

Sin embargo, el Tribunal de Garantías se organizó con 26 miembros y, además, para el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad debía actuar en Pleno, lo que lastraba enormemente su funcionamiento haciéndolo poco operativo.

⁷⁰ KELSEN, H. (1928): *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)* en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. (Pág. 227).

- El artículo 123 determinaba quiénes eran competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales: el Ministerio Fiscal; los jueces y tribunales en el caso del artículo 100, referido a que cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales; el Gobierno de la República, las Regiones españolas; y toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada.
- Finalmente, las disposiciones constitucionales terminaban con lo dispuesto en el artículo 124, que disponía que una ley orgánica especial, votada por estas Cortes, establecería las inmunidades y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refería el artículo 121.

e.2) Otra normativa.

Los preceptos constitucionales se desarrollaron a través de la Ley de 24 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías Constitucionales, y del Reglamento de 8 de diciembre de 1933, del mismo Tribunal. La primera disposición ahondaba en los mandatos constitucionales, desarrollándolos, mientras que el reglamento establecía algunas cuestiones interesantes para nuestro estudio, como los artículos 25 y 26, que se referían al acto de apertura del Tribunal.

En particular, el artículo 25 del Reglamento indicaba cuándo se debía verificar la solemne apertura del Tribunal de Garantías Constitucionales, celebrándose “el día 10 de septiembre de cada año, o cuando éste fuera festivo, en el siguiente”. También se determinaban los invitados al acto: “las Cortes, el Gobierno y el Tribunal Supremo, así como el Fiscal General de la República”. Sorprende que entre los invitados al acto no se encuentre el Presidente de la República, Jefe del Estado, pero hemos de tener en consideración que el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales era elegido por las Cortes (según lo dispuesto en el artículo 2 de la ley reguladora del Tribunal), comunicando la elección al Gobierno, que sometía el decreto de nombramiento al Presidente de la República, lo que hace correcta la relación de autoridades y representantes de las diferentes instituciones presentes en el acto, representando a los tres poderes y prescindiendo de órganos consultivos de cualquier índole. De este forma no había ninguna relación entre el Presidentes de la República y el Tribunal de Garantías, que pudiera llevarnos a deducir una cierta influencia de aquél sobre éste ya que no nombraba ningún representante en su amplio elenco de autoridades y personalidades de todo tipo aunque parte de las funciones de equilibrio entre las diferentes instituciones de la República las asumía el Presidente y no el Tribunal de Garantías, dadas las características de su regulación.

Por otra parte, el artículo 26 determinaba el ceremonial del acto de apertura del Tribunal.

e.3) Valoración de su funcionamiento.

Como indica ÁLVAREZ ⁷¹: “la valoración del Tribunal tiene que ser necesariamente negativa porque:

- su composición era excesivamente numerosa, lo que redundó en su propia eficacia, máxime cuando muchas de sus decisiones debían ser adoptadas por el Pleno;
- la politización del Tribunal, que se reflejó tanto en el sistema de designación de sus miembros como en sus decisiones;
- la amplia legitimación para recurrir al mismo, aunque posteriormente se estableció una restricción de la misma, lo que paralizó su actividad;
- su enfrentamiento con otros órganos constitucionales y especialmente con los de las Regiones autónomas, sobre todo con Cataluña;
- [y, finalmente, surgió] el problema de la ejecución de las sentencias” .

⁷¹ ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Pág. 342).

Detallando lo que comenta el autor, el número y diferencias de los miembros del Tribunal fue un lastre a la hora de valorar su funcionamiento, que fue muy problemático. De entre los miembros, muchos de ellos (a excepción de los vocales natos y de los representantes de las Facultades de Derecho o de los Colegios de Abogados) no era necesario que tuvieran ninguna formación jurídica, y en los dos casos que servían de excepción no era necesario que demostraran sus conocimientos o su excelencia, lo que ocasionó graves problemas de funcionamiento, además de una lentitud en las decisiones que no ayudaron a que fuera eficiente. La incorporación de miembros del Tribunal en representación de las Cortes o de las Regiones tampoco ayudaban a que hubiera características comunes o, al menos, que sus miembros tuvieran objetivos semejantes sobre las funciones efectivas del Tribunal.

El Tribunal de Garantías estaba profundamente politizado porque su función no era tanto juzgar de acuerdo con la Constitución (de hecho no podía entrar en la valoración constitucional de algunos artículos, lo que dejaba libertad a las Cortes para regular a su antojo) lo que se le presentara sino equilibrar determinados poderes que, constitucionalmente, no estaban suficientemente definidos o excedían en sus competencias lo habitual, principalmente, el Gobierno, las Cortes y el Presidente de la República, como hemos señalado en otra parte de nuestro trabajo. Esta politización se extremó en su relación con esos órganos constitucionales y, sobre todo, con las regiones, como hemos señalado, lo que ocasionó los incidentes de Cataluña en 1934.

Por otra parte, su legitimación, al ser un tribunal próximo al pueblo, pero intentando mantener el equilibrio de serlo también para los juzgados y tribunales, y, finalmente, para las Cortes, hicieron que su actividad fuera destacable hasta la paralización de su actividad.

Con estos elementos y los problemas a la hora de determinar exactamente las funciones del Tribunal de Garantías, apreciamos una institución constituida con un criterio eminentemente político, tanto en las antedichas funciones como en la elección de sus miembros que conduce a considerar que sus funciones eran más de compensación de otros órganos constitucionales, en particular las Cortes, realizando funciones semejantes a las del inexistente Senado, como cámara de representación de las regiones. Esta compensación de las omnipresentes Cortes también fue, como vimos al tratar la Jefatura del Estado, una de las funciones del Presidente de la República.

Finalmente, como señala BASSOLS ⁷² el problema de la ejecución de sentencias fue "la falta absoluta de acatamiento de sus decisiones por parte de otros órganos constitucionales y, lo que es más grave, por las fuerzas políticas que gobernaban en cada momento". La propia Ley Orgánica del Tribunal evidenciaba deficiencias en la determinación de los efectos y medios de ejecución de las sentencias, pues se limitaba a calificar sus defectos como declarativos, y a especificar su carácter de autoridad de cosa juzgada en el artículo 58 de la propia Ley, sin que cupiera recurso alguno, pero sólo para los conflictos de competencia legislativa, que debían ser comunicadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.4 de la Ley: "a los Presidentes de las Cortes, del Gobierno, del Tribunal Supremo y, cuando procedan, al representante de la región autónoma".

f) El Tribunal de Cuentas de la República.

Tras la proclamación de la Segunda República y, de acuerdo con los cambios políticos que el cambio de régimen supuso, se publicó en la Gaceta de 6 de octubre de 1931 el Decreto sobre cambio de nombre del tradicional Tribunal de Cuentas al "Tribunal de Cuentas de la República".

En artículo 109 de la Constitución estableció que las cuentas se rendirían anualmente y serían censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República que informaría a la Cortes de cualquier infracción. En la misma Constitución, se reguló, a través del artículo 120, la institución como órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependía directamente de las Cortes y ejercía sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado, estableciéndose que su organización, competencia y funciones serían reguladas por ley.

⁷² BASSOLS COMA, M. (2010): El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España. (Págs. 160 y ss.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. "Boletín Oficial del Estado". Madrid.

La previsión constitucional se concretó en la Ley Orgánica de 1 de julio de 1934 disponiéndose en su artículo 1 que el Tribunal de Cuentas de la República era el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, le estaba encomendada la fiscalización de la gestión económica, correspondía a la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no se podía dar recurso alguno. Dada la importancia del Tribunal, sus conflictos con otros organismos serían sometidos a la resolución del Tribunal de garantías Constitucionales.

Las características principales del Tribunal, recogidas en su Ley Orgánica eran:

- la composición del tribunal, regulada en el artículo 2, que determinaba que estaba formado por un Presidente; seis Ministros; un Secretario General; seis Contadores decanos y Contadores (sin especificar el número) de primera, segunda, tercera y cuarta clase. También se enumeraban como miembros del tribunal los oficiales y demás dependientes que determinara la Ley de Presupuestos; un Fiscal, asistido de dos Abogados fiscales y de los oficiales Letrados y personal administrativo que las leyes de Presupuestos determinaran;
- las atribuciones del Presidente venían determinadas en el artículo 16, las del Ministerio fiscal en el 17 y las del Secretario General en el 18;
- el nombramiento y la separación del Presidente, Ministros y Secretario General, según lo dispuesto en el artículo 3 se harían por las Cortes, órgano del que dependían, a propuesta de una Comisión determinada por el Reglamento de la Cámara o por la Diputación Permanente, en su caso. Esta Comisión o la Diputación Permanente también hacía los nombramientos de los Contadores y Oficiales;
- la presidencia del tribunal no podía recaer en personas que ostentaran representación parlamentaria (art. 3 *in fine*), lo que limitaba el acceso de Diputados a este cargo. También había unas incompatibilidades en el acceso a determinados cargos, manifestadas en el artículo 4;
- finalmente, el Tribunal despachaba en Pleno y en dos Salas (art. 10).

El Reglamento del Tribunal de Cuentas, de 16 de julio de 1935, disponía algunas cuestiones destacables:

- según el artículo 1, correspondía “a la categoría de los Supremos como órgano a quien compete el conocimiento y resolución final de las cuentas del Estado y de los demás asuntos que son objeto de su Ley Orgánica, con jurisdicción especial y privativa” y compuesto por los señalados en el artículo 2 de la Ley de 1934, pero ordenándolos de diferente forma, lo que parece que condicionaba su precedencia: el Presidente, los Ministros (seis según lo dispuesto posteriormente en el artículo 7, divididos en dos Salas), el Fiscal, el Secretario general y el personal de Contadores decanos, Contadores, Abogados Fiscales, Oficiales y subalternos que determine la ley de Presupuestos (art. 1, segundo párrafo);
- el artículo 13, especificaba las atribuciones del Presidente del Tribunal, entre las que destacamos el “sostener la correspondencia del Tribunal con el Congreso de los Diputados, el Gobierno, Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, Presidente del Consejo de Estado, los de los demás Tribunales Supremos y los Jefes de la Casa del Presidente de la República”, lo que indica las relaciones que mantenía el Tribunal. De acuerdo con lo dispuesto en este artículo era frecuente que el Tribunal se relacionara con las más altas instituciones del Estado, como son las citadas y por otra parte y por no tratar directamente con el Presidente de la República con los Jefes de la Casa. Si hemos de tener en cuenta la ordenación establecida entre las altas instituciones del Estado vemos que las Cortes son las primeras, al evacuar sus informes ante el órgano Parlamentario y por los nombramiento de los cargos más importantes del tribunal, que se efectuaban también por las Cortes. Aparte de esta relación, parece normal que el Tribunal informara al gobierno, Tribunal de Garantías Constitucionales y Consejo de Estado, además de los otros Tribunales Supremos, entre los que figuraba el Tribunal Supremo de Justicia y debería haber figurado el Cuerpo Consultivo supremo de la República.

- en el artículo 30 se disponía todo lo referente al “nombramiento, separación y jubilación del Presidente, Ministros y Secretario general”, que “se hará por las Cortes en la forma que determina el artículo 3º de la Ley Orgánica de 29 de junio de 1934”. Posteriormente se indicaba, en el mismo artículo, tercer párrafo, que “el Presidente, los Ministros y el Secretario general tendrán tratamiento de Excelencia y llevarán a los actos a los que concurran dentro del mismo y en los demás oficiales a los que el Tribunal asista, el uniforme y las insignias correspondientes a su elevado cargo, conforme al modelo aprobado”. El resto del artículo señala las normas de vestuario de las autoridades señaladas anteriormente en los demás actos públicos, y, finalmente, el tratamiento y las normas de utilización de uniforme e insignias para el Fiscal y, de igual forma, las normas para los demás actos públicos cuando concurra esta autoridad.
- En el Reglamento también se reguló la toma de posesión del Presidente, los Ministros, el Fiscal y el Secretario general.

g) Las universidades.

Como sucedió con otras instituciones, durante este periodo no hubo modificaciones significativas en la regulación de las universidades, basada, entre otras disposiciones menos relevantes, en el Real Decreto de 9 de septiembre de 1921.

Durante la Segunda República únicamente se creó el Consejo de Rectores de las Universidades de España (Decreto de 11 de julio de 1935) constituido como un organismo deliberante y consultivo del Gobierno de la República, formado por los doce rectores de las universidades y presidido por el entonces Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes. Este órgano, que ha tenido su continuidad en nuestro sistema universitario actual fue un gran avance en la democratización de algunas estructuras especialmente renuentes a coordinarse con el poder político.

No hubo una regulación constitucional de las universidades pero el artículo 48 de la Constitución de 1931 reconoció uno de los elementos fundamentales de la docencia universitaria al indicar que “la libertad de cátedra queda reconocida y garantizada”, estableciendo también que los “catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos”, estando incluidos entre los docentes de los diferentes niveles educativos. La carga ideológica del artículo, que condicionaba al resto era que “el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada” y que “la enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana” completan los condicionantes de una institución esencial para modernizar un Estado atrasado cultural y educativamente.

Finalmente, no hay elementos que conduzcan a deducir modificaciones del estatus que tenían los rectores en el régimen anterior, ni se contempla una modificación de la precedencia con respecto a otras autoridades. Tampoco la institución universitaria fue denostada ni modificada en sus planteamientos esenciales, lo que apunta a un cierto continuismo en su importancia, tanto absoluta como institución, como relativa, al compararla con otras, algo que se vería modificado durante el régimen franquista.

h) Las Fuerzas Armadas.

En la Constitución de 1931 no había ningún artículo que regule expresamente a los Ejércitos, su estructura básica o su misión, sin embargo sí que son citados en dos artículos que expresan cuestiones reflejadas posteriormente en nuestra Constitución de 1978.

En primer lugar, el artículo 14, regulador de las competencias estatales fruto del nuevo sistema de autonomía regional, establecía en su apartado 7º que la legislación y la ejecución directa en la materia referida al Ejército, la Marina de Guerra y la Defensa nacional eran de la exclusiva competencia del Estado español, cuestión por lo demás lógica, si tenemos en cuenta que era uno de los elementos fundamentales del Estado tanto para la defensa externa como para la cohesión interna, y más en un régimen experimental donde no se sabía muy bien a dónde podía llegar la concepción de Estado integral con autonomías regionales.

Por otra parte, en el artículo 35 de la Constitución se establecían las limitaciones que tenían los miembros de las Fuerzas Armadas (y de cualquier “clase de fuerza armada”) para realizar peticiones, disponiéndose el derecho de todo español a dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades, excepto los señalados.

La regulación constitucional se vio mínimamente completada por las leyes que trataron cuestiones como la fijación del contingente militar de cada año; la disolución lógica del Cuerpo eclesiástico del Ejército, mediante Ley de 30 de junio de 1932; la ley de 12 de septiembre de 1932, relativa al reclutamiento de la oficialidad de Ejército, o la Ley de 7 de diciembre de 1934, que fijaba las plantillas de la Armada. Todas ellas trataban cuestiones de funcionamiento, pero durante este periodo no llegó a haber una ley reorganizadora del Ejército o que le diese a esta institución la impronta del régimen, fundamental posteriormente en el golpe de Estado de 1936 y protagonista de las décadas siguientes.

2.4. Relaciones entre las instituciones e influencia del modelo territorial.

La Constitución de 1931 fue el instrumento revolucionario que reflejó las aspiraciones de los grupos de poder y partidos políticos que habían llegado al poder, y estas aspiraciones tenían una orientación distinta de la que inspiraron los movimientos del constitucionalismo liberal en esta misma época. Es por ello, que esta Constitución no resolvió las tensiones en que se había debatido la política del siglo XX español, sino que las llevaba a su último extremo. Podemos apreciarlo en el tratamiento dado a las cuestiones religiosas, el problema social del terrorismo de los grupos anarquistas; las huelgas ilegales o la reivindicación regional, en la que el problema surgió más por el proceso en que se realizaron más que por el procedimiento expresado en el texto constitucional, que define correctamente la constitución de las posibles autonomías regionales, pero falló en su concreción y en la resolución de los conflictos habidos.

Otra cuestión que lastró el funcionamiento de la República fue sistema de partidos, en el que no hubo un partido mayoritario, que condicionó la formación de gobiernos apoyados en coaliciones entre partidos con modelos de sociedad y de organización del Estado tan diferentes que eran en muchos casos difícilmente compatibles. Esta cuestión atañó no sólo a los gobiernos, sino a la propia institución de la presidencia de la República, que fue ocupada por hombres de partido, lo que condicionó la relación de la institución presidencial con otras, principalmente con el Gobierno y el Parlamento.

Tras analizar someramente las instituciones que formaban parte del Estado tras la aprobación de la Constitución, la arquitectura institucional republicana ofrecía algunas particularidades, tanto en su planteamiento general como en su funcionamiento y, sobre todo, en las relaciones entre las diferentes instituciones, con una organización de poderes confusa, propicia a favorecer el enfrentamiento, condicionada por un proceso de descentralización política que, no siendo nuevo, generó rebeliones en las mismas instituciones en las que se encarnó la autonomía concedida, principalmente en Cataluña.

Finalmente, la ordenación de las instituciones, autoridades y corporaciones no llegó a disponer de una normativa, lo que dificultó establecer objetivamente la importancia absoluta y relativa de las mismas, principalmente en los actos oficiales. La única ordenación descrita de la época, de la que hace referencia la doctrina, es la reflejada en el trabajo de DE URQUIZA⁷³ sobre el ceremonial de la presentación de Cartas Credenciales al Presidente de la República.

Además de la entrega de Cartas Credenciales, hay una ordenación de precedencias aplicada a los actos de toma de posesión de los dos primeros Presidentes de la República, que hemos visto someramente al tratar la institución de la Jefatura del Estado.

Hay dos elementos en lo que se refiere a las instituciones, que afectaron a su normal funcionamiento y, por tanto, a la importancia que tenían en la estructura constitucional del Estado: el primero se refiere a las funciones que desarrollaban y con qué cortapisas, controles o relaciones con otras instituciones o autoridades; el segundo tiene relación con la estructura territorial del Estado, definida constitucionalmente, pero en proceso de elaboración y culminación.

⁷³ DE URQUIZA, A.J. (1932): Op. cit. (Págs. 391 y ss.).

Estas cuestiones afectaron a diferentes instituciones de forma directa y a la relación existente entre ellas:

a) Las Cortes.

De acuerdo con ALCALÁ-ZAMORA ⁷⁴, uno de los principales defectos de la organización de los diferentes poderes en la Constitución de 1931 fue “la omnipotencia del Parlamento, no sólo por su sistema unicameral, sino por la interpretación peculiar que se dio al régimen parlamentario a través de una deformación sistemática de las votaciones de confianza y censura”, que llevó en ocasiones a un régimen que tenía en cuenta la conveniencia de ambos mecanismos de convención lo que sumado a una interpretación restrictiva del derecho de disolución y a la superposición del Reglamento de las Cortes sobre el propio texto constitucional distorsionó la interpretación de las facultades del Presidente del Gobierno y, sobre todo del Presidente de la República.

En opinión de este primer presidente de la Segunda República, la falta de una segunda cámara o un “Senado moderador” desequilibró las fuerzas institucionales, haciendo que la figura del Presidente tuviera que asumir las funciones de aquella cámara moderadora de las decisiones de las Cortes Generales. Esta cuestión alteró el normal funcionamiento de las instituciones al tener que asumir funciones no contempladas en la constitución o como contrapeso a la excesiva importancia de alguna de ellas.

Esa predominancia del legislativo sobre otras instituciones afectó al funcionamiento de otras instituciones fundamentales del Estado, y, en particular:

- al Presidente de la República, que debía su elección a las Cortes y a un número de compromisarios igual al de Diputados, lo que se traducía en que la más alta magistratura de la nación procedía y encontraba su legitimidad de origen en el legislativo (art. 68) y en unos compromisarios que, debido a su procedimiento de elección, reflejaban el poder de los partidos. Además, podía ser destituido antes de la expiración de su mandato de seis años por una Asamblea similar a la que lo elegía y a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Congreso (art. 82), como así sucedió;
- el Jefe del Estado veía también limitada su capacidad para disolver las Cortes (art. 81) a dos veces como máximo durante su mandato y, en el caso de una segunda disolución el primer acto de las nuevas Cortes sería examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores Cortes. Si la mayoría absoluta de las Cortes estimaba que dicha disolución no había sido necesaria, automáticamente se destituía al Presidente;
- al Gobierno, cuyos miembros eran responsables ante el Congreso, solidariamente, en cuanto a la política del Gobierno, e individualmente en cuanto a su propia gestión ministerial (art. 91). Además, la Cámara podía requerir la presencia del Presidente del Gobierno y de los Ministros en cualquier momento para explicar su política y éstos no podían excusarla (art. 63). Por otra parte, el poder del Congreso llegaba a poder provocar la destitución del Ministro o la dimisión del Gobierno mediante la aprobación de un voto de censura, que aunque regulado con ciertos límites por el artículo 64 de la Constitución (no dejó de ser un permanente medio de control al que se acudió en distintas ocasiones y por diferentes causas.
- a las propias Cortes limitaban su propio funcionamiento denotando su importancia y la ausencia de alternativas por otros poderes del Estado, ya que disponían de mecanismos como la convocatoria por las propias Cortes de sus plenos, la fijación de períodos mínimos de funcionamiento anual o las características de la Diputación Permanente, entre otros, que demostraba su importancia y el papel único que le correspondía. Por otra parte, el cuidadoso celo que se puso en defender la potestad legislativa, quedando muy atadas por la Constitución las excepciones: autorización por parte del Congreso al Gobierno para legislar por decreto sobre materias reservadas al Legislativo (art. 61) o que el Presidente de la República invadiera, por vía de decreto, las materias reservadas competencia de las Cortes (art. 80).

⁷⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1981): Los defectos de la Constitución de 1931. Tres años de experiencia constitucional. Civitas. Madrid, citado por SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984): Historia del constitucionalismo español (1808-1936). (Págs. 475 y ss.) Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

b) El Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Tribunal adoleció de una importante ineficacia, agravada por su variopinta composición y su utilización interesada, incluso dependiente de otras instituciones, como las Cortes. Al ser creado con propósitos confusos, y en parte contradictorios, no llegó a ser una compensación de las funciones y cometidos del Parlamento, o al menos de control constitucional efectivo de su actividad normativa y era lastrado por una confusión en los constituyentes de cual era la auténtica naturaleza de esta institución. En definitiva, no dejó de ser una institución discutible con un funcionamiento lleno de dificultades.

Los principales problemas de funcionamiento a los que tuvo que enfrentarse el Tribunal de Garantías fueron:

- su composición que, pese a estar fijada por la Constitución (art. 122) no pudo solucionarse a través de su ley orgánica, publicada el 30 de junio de 1933, cuando ya llevaba años de actividad ni por el reglamento de funcionamiento posterior. Por ello, las elecciones de sus miembros acabaron convirtiéndose en elecciones políticas, como consecuencia de que en la estructura del mismo no se hubiera deslindado la naturaleza eminentemente jurídica;
- la elección de sus componentes, realizada por diferentes órganos configuraba un tribunal de más de veinte miembros que, por su propia naturaleza, aparecía como un órgano de difícil definición, dadas sus funciones y la orientación política de su acción;
- en su funcionamiento faltaba una información somera de sus posibles funciones, que eran limitadas, según la ley orgánica de desarrollo del artículo 122 de la Constitución, ya que se excluían de la jurisdicción del Tribunal todas las leyes aprobadas por las Cortes constituyentes, lo que lo alejaba de un perfil técnico de valoración constitucional de la potestad normativa del Poder Legislativo.

Además, el Tribunal no supo mantener su autoridad en la aplicación del Derecho, no siendo respetado por los partidos políticos. Constituido con una vocación política, sus decisiones fueron tachadas como políticas. Este problema se resolvió más adelante reformando la ley orgánica a través de un Reglamento, ocasión para subrayar el sentido polémico y partidario que se atribuía al Tribunal, aunque sus fallos fueron técnicamente correctos. Por otra parte, los Tribunales de Justicia desconfiaron de tal forma del Tribunal de Garantías que los jueces se abstuvieron, en general, de elevar consultas al Tribunal y, de otra parte, sólo conoció el Tribunal de seis recursos de inconstitucionalidad, siendo casi todos asuntos políticos especialmente delicados. En cuanto a los recursos de amparo, se había previsto que el Tribunal funcionara como una segunda instancia con unos tribunales de urgencia, que nunca se llegaron a establecer y la Sala tuvo que actuar en instancia única, teniendo que deslindar el ámbito de la Ley de orden Público en treinta de estos recursos sobre cuarenta y uno, lo que contribuyó a su impopularidad.

Entre sus competencias, destacar, además de la inconstitucionalidad y el amparo de los derechos enunciados en los artículos 27 a 34, 38 y 39 que se excluía estratégicamente aquellos derechos cuyo amparo podía ser molesto, como los artículos 26, referido a la controvertida regulación de las confesiones religiosas, el 36, referido a los derechos electorales y el 44, que trata de la subordinación de la riqueza del país a los intereses de la economía nacional. Además, comprendía temas realmente comprometidos, como los conflictos de jurisdicción con las regiones o el delicado enjuiciamiento penal de las altas magistraturas del ejecutivo central y regional, al que se sometió al presidente de la Generalidad de Cataluña y consejeros de su Consejo Ejecutivo tras la declaración unilateral de independencia en 1934.

c) La Jefatura del Estado.

No fue ajeno el Presidente de la República a estas disfunciones y cortapisas que estamos comentando, ya que estuvo sometido a un destacable acoso institucional, principalmente a través de los mecanismos contemplados en los artículos 82 y, sobre todo, el 81 de la Constitución, que permitieron su enjuiciamiento por las Cortes. Otra cuestión que demuestra la indefinición de poderes fue la iniciativa parlamentaria del Presidente, que hemos visto limitada, pero que estando la misma atribuida correctamente al Gobierno conjuntamente con

el Congreso, la presencia del Presidente de la República en las deliberaciones del Consejo de Ministros hacía inevitable que participara en esta iniciativa, lo que indirectamente le daba potestad legislativa. El Presidente no sólo firmaba los proyectos, sino que los discutía en Consejo y tomaba una parte activa en su elaboración.

d) La relación entre el Presidente de la República, el Gobierno y las Cortes.

Si hay una cuestión compleja es la relación del Presidente con el Gobierno y las Cortes, que fue regulada constitucionalmente por los artículos 64 y 75, que eran confusos y, en parte, contradictorios. Así, el artículo 64 detallaba entre las facultades de las Cortes la facultad de hacer uso de la moción de censura contra el Gobierno en pleno o un Ministro, con múltiples cautelas que establecían teóricamente una fuerte posición del Gobierno, basándose en la propuesta de 50 diputados, discusión y votación pasados cinco días desde su presentación y exigencia de la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados que compusieran la Cámara para que efectivamente se produjera el efecto de obligar a dimitir al Gobierno o al Ministro censurado. Por su parte, el artículo 75 atribuía al Presidente de la República el libre nombramiento y separación del Presidente del Gobierno y de los Ministros, a propuesta del Presidente, añadiendo que: "habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo expícito su confianza".

Apoyándose en este último artículo, las votaciones que concedían o negaban la "confianza" sustituyeron a las votaciones de censura. La práctica modificó sustancialmente un punto básico de la relación entre estos dos poderes. La histórica crisis de septiembre y octubre de 1933 fue en esta línea, basándose formalmente en una moción de que el Gobierno de la Nación no merecía la confianza de las Cortes, pero al no ser tramitada como una moción de censura, pretendiéndose incluso deducir una incapacidad de todos los miembros de aquel Gobierno pero permitiéndoseles participar en el siguiente Ejecutivo que viniera a sustituirlo.

Independientemente de su relación conflictiva con las Cortes, en esta Constitución la propia Presidencia de la República fue en sí misma una institución confusa y conflictiva por el cúmulo de facultades que, con refrendo o sin él, podía ejercer el Presidente de la República, sobre todo ante una realidad multipartidista tan peculiar como la de las Cortes y un sistema electoral de elección del propio Presidente complejo: compromisarios y elección por las Cortes.

Por otra parte, la relación entre el Presidente de la República (no sólo Alcalá-Zamora) y el presidente del Gobierno (principalmente Azaña), estuvo sometida a choques personales e institucionales, que podemos concretar en que la designación del Jefe del Gobierno, en un sistema de partidos confuso, tenía escasa consistencia, los gobiernos solían ser de concentración y, en ocasiones, no tenían un líder claro respaldado por una mayoría del Parlamento, e incluso esto condicionaba el nombramiento de ministros por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Gobierno; la asistencia y presidencia del Presidente de la República a los Consejos de Ministros, con una intervención siempre activa, como ya hemos señalado; la firma de decretos que exigían el refrendo del Jefe del Estado, que a pesar de lo dispuesto en el artículo 76.c. de la Constitución, este ejercía de una manera relativamente discrecional, con observaciones sobre el contenido de los mismo y, en algunas, llegando a rechazar su texto o a negar su firma; y, finalmente, la facultad de disolución que el artículo 81 de la Constitución atribuía al Presidente de la República, que lo dotaba de un innegable poder de intervención sobre el funcionamiento de las instituciones, principalmente de la parlamentaria.

A estas funciones hay que añadir el derecho de mensaje, facultad inédita ejercida indirectamente y motivo de fricción entre el Presidente y el Gobierno. Estas funciones que efectivamente realizaba el Presidente en su relación con el Gobierno trasladan la imagen de un ejercicio confuso del cargo, con una estimable dificultad de delimitación de los poderes que correspondían al Jefe del Estado, al que además, se le presumía con una capacidad de iniciativa política que había de ejercer en todo caso con refrendo, pero que se vio desvirtuada porque el primer Presidente había ejercido la función de Presidente del Gobierno, lo que acentuaba la confusión de roles.

Uno de los problemas en los que, pese al acuerdo, hubo fricciones, fue la facultad de nombrar y separar libremente a los Ministros, atribuida al Presidente de la República, cuestión que podemos traducir en una necesidad para el Gobierno de disponer de una confianza

presidencial, con independencia de la de la Cámara, lo que hacía que hubiera un doble control del Gobierno, limitándose así su poder y, por tanto, su importancia.

La Constitución confería al Presidente poderes como el derecho de mensaje y el veto, frente a un Parlamento cuya mayoría apoyaba a un Gobierno y al mismo tiempo sujetaba a esos poderes a la institución del refrendo. Esta situación era propensa a crear situaciones conflictivas. Por ello, si se quería que el Presidente tuviera un poder moderador frente al Parlamento y al Gobierno, tenía que tener poderes genuinamente propios y poder ejercerlos con independencia de su propio Gobierno.

e) La división territorial del Estado integral y las autonomías regionales.

La fórmula de organización territorial adoptada por la Constitución, consistente en un Estado integral con autonomía para las regiones, fue muy discutida en su época porque su objetivo último fue tratar de dar solución a un problema real de solicitud de autonomía, sobre todo en Cataluña. Como ya hemos señalado el Estado que se definió como integral obedecía a la necesidad de rehuir el término "Estado federal", como hemos apuntado, aunque sus principales características apuntaban a una definición de la configuración territorial del Estado entre el regional y el federal.

Entre las características de esta nueva configuración del Estado destacar que la denominación no era una fórmula general de organización, sino simplemente una forma novedosa de organización reservada a satisfacer las pretensiones autonomistas de una o varias regiones. Esa forma de organización se enfrentaba al profundo arraigo adquirido por la división provincial, lo que hizo arbitrario imponer al pueblo español una nueva división territorial que no deseaba, mientras, de otra parte, se constataba la pasión con que otras regiones reclamaban su autonomía. Por otra parte, en el modelo había innumerables elementos de un Estado federal, pero con dos notorias diferencias: no se definieron las partes que integraban esa nueva forma de Estado, dejando a la libre decisión de las presuntas regiones el constituirse como tales, a través de un procedimiento regulado en la Constitución. No era, pues, una solución global y definitiva, sino singular, y eventualmente progresiva; y no era un proceso de unión de entidades preexistentes, sino un proceso de división de una unidad anterior, que por esa peculiaridad de la voluntariedad del proceso, estaba falto de consistencia y podía provocar tensiones. Finalmente, el compromiso de autonomía era tenido como revolucionario, adquirido en el Pacto de San Sebastián, acogándose realmente a él únicamente Cataluña y, pese a todo, la indefinición de elementos fundamentales, como hemos visto al tratar los artículos constitucionales referidos a la división territorial del Estado.

La aplicación y el proceso práctico del desarrollo de las previsiones constitucionales de autonomía en Cataluña fueron enormemente conflictivas, no sólo por las campañas políticas sobre su penosa discusión (en cuatro meses sólo se aprobaron nueve artículos), la participación del Gobierno de la Generalidad en la sublevación de 1934 y la tenaz resistencia a aceptar las decisiones del Tribunal de Garantías Constitucionales en los conflictos de constitucionalidad promovidos ante las diferencias entre la legislación del Parlamento de Cataluña y la distribución de competencias que realizaba la Constitución.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía, ley básica de organización político administrativa debía definir los órganos regionales, que la Constitución no precisaba, pensando que la autonomía era capaz de llegar a esos extremos en su propia organización.

Con el precedente de Cataluña, los tres Estatutos de las regiones que promovieron este proceso coincidieron en los órganos regionales: un Parlamento y un Presidente con un Consejo Ejecutivo. En cuanto a los órganos judiciales, Cataluña dispuso de un Tribunal de Casación, el País Vasco de órganos judiciales que debían culminar en un Tribunal superior y en el caso gallego se aceptó la Audiencia Territorial como órgano judicial supremo en materia de derecho foral. Esta distinción en la planta territorial de la Administración de Justicia supone una de las diferencias fundamentales entre el modelo de Estado republicano y el actual, donde ha habido algunas tendencias a poseer una jurisdicción autónoma de la Administración de Justicia, sobre todo en Cataluña.

Los principales problemas del reparto competencial, según los artículos constitucionales que hemos visto antes, fueron principalmente:

- el de la lengua, cuestión regulada en el artículo 4 de la Constitución, ya que se establecía que el idioma oficial de la República es el castellano, añadiendo que “todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones”, para finalizar estableciendo que “salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional”;
- en el orden de la enseñanza (regulado por diferentes artículos, entre los que destaca el 40, declaraba obligatorio el estudio de la lengua castellana y se exigía su utilización como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas;
- un problema especialmente preocupante fue el de los recursos financieros que se atribuían a las regiones, quizá por el régimen fiscal de excepción de que disfrutaban las provincias vascas, como posibles beneficiarios de un Estatuto.

Los Estatutos habían sido concebidos como un instrumento de paz para satisfacer las aspiraciones autonómicas de dos regiones, como mucho tres, como hemos visto, por lo que no hubo, realmente, un propósito de reorganización general del Estado, ni una discusión de los posibles beneficios generales de un régimen descentralizado. Se concibió como una solución aislada a un problema aislado, pero tanto la discusión constitucional como la del Estatuto catalán, incluso el proceso posterior a la práctica del Estatuto significaron una crispación de las diferentes posturas ante el mismo problema que se quería solucionar.

2.5. Las precedencias de autoridades e instituciones.

Vistas las características más destacables de la relación entre las instituciones, es difícil valorar este periodo histórico desde el punto de vista de las precedencias ya que no se llegó a la publicación de una normativa ordenadora del protocolo de autoridades e instituciones que permitiera valorar de forma relativa la importancia o precedencia de cada una de las instituciones.

La confusión de competencias entre las diferentes autoridades e instituciones, las enormes diferencias de importancia entre ellas, y la falta de una idea general sobre la estructura de poderes del Estado no dejó clara su ordenación ni la de las diferentes autoridades.

No obstante, entendemos que el principio de una ordenación general de las instituciones podría ser en los primeros puestos:

1. Gobierno de la Nación.
2. Cuerpo Diplomático acreditado en España.
3. Mesa de las Cortes.
4. Tribunal Supremo de Justicia.
5. Tribunal de Garantías Constitucionales.
6. Tribunal de Cuentas de la República.
7. Cuerpo Consultivo supremo.

Sobre esta propuesta de ordenación queremos realizar algunas precisiones sobre los elementos que condicionan nuestro criterio:

- debemos tener en cuenta que la Jefatura del Estado no es en sí una institución ordenable dentro del entramado constitucional de la República por lo que no está relacionada, como tampoco lo está en los artículos 14 o 16 del Real Decreto de Precedencias actual o en el decreto franquista. Sin embargo sí que están relacionados sus miembros, que encabezar en nuestra actual regulación la ordenación individual como también está el Jefe del Estado o el Heredero de la Corona en la regulación del franquismo.

Esta institución, al desarrollar unas funciones constitucionales clave, que van más allá de su carga simbólica dependiendo del modelo, siempre pasa por delante de otras porque es, de hecho, la más importante. Las funciones que desarrolla la Jefatura del Estado en el caso de la Presidencia de la República son especialmente destacables y amplias, aunque no llegando a ser una República presidencialista, pero estando muy próxima a

ella por las funciones que ejercía, a pesar de la trayectoria del primer Presidente de la República;

- evidentemente, la ordenación de estas instituciones se basa en la importancia de las mismas por las funciones que realizaban, estableciéndose una precedencia absoluta que conduciría a una ordenación más o menos definida, no basada tanto en los límites impuestos a esa actuación institucional ni a sus controles, que establecerían una importancia relativa de todas ellas. Ello conduciría a una precedencia basada en otros factores, difícilmente apreciables sin la experiencia de un uso continuado de la expresión en los actos más solemnes en el Estado. De esta forma, cuando ordenamos a las instituciones en la actualidad no valoramos tanto sus relaciones de dependencia o de control: la Jefatura del Estado es controlada por el Gobierno a través del refrendo, el Gobierno es controlado por el Parlamento, el Parlamento obedece a criterios de partido ajenos a las instituciones, etc. sino a las funciones que desarrollan. En muchos casos, apreciamos que una alteración de las funciones “clásicas” establecidas por una eventual distribución de las mismas según criterios de la división de poderes, suele ocasionar conflictos que se traducen en la ordenación de precedencias, como veremos al analizar el Real Decreto ordenador de las mismas, donde destacan especialmente las funciones del Tribunal Constitucional frente a las del Tribunal Supremo y a la división territorial del Estado, que condiciona las relaciones entre los órganos centrales del Estado y los de las Comunidades Autónomas, reflejado en algunos conflictos de competencias por la ordenación de autoridades autonómicas frente a algunas del Gobierno, a la inclusión de autoridades del Estado en normativas autonómicas, a la regulación de tratamientos de autoridades estatales en decretos autonómicos e, incluso, a la cuestión del rango de la normativa o del órgano con la potestad de elaborarla.

Con estos condicionantes, entendemos que la Jefatura el Estado debería ser la primera de las instituciones a ordenar, para situar a continuación a:

- el Gobierno de la República debe ser la primera de las instituciones. En este caso, si tuviéramos que basarnos en los controles de otras instituciones sobre el Ejecutivo, desde luego el Gobierno no sería la primera de las relacionadas, sino las Cortes (no tanto la Mesa como órgano de gobierno de las mismas, sino el Pleno de la Cámara) capaz de influir de forma determinante sobre la acción de Gobierno, por ejemplo. La influencia del Parlamento afectaba a otras instituciones de forma determinante, llegando a condicionar en parte la composición del Tribunal de Garantías Constitucionales o incluso poder destituir al Presidente de la República a través de un mecanismo constitucional que entendemos mal utilizado, como hemos visto;
- tradicionalmente, a continuación, se ha situado en nuestra regulación reciente al Cuerpo Diplomático acreditado en España. De la lectura de DE URQUIZA deducimos la importancia de este colectivo, representantes acreditados de los países con los que se mantienen relaciones diplomáticas. En el trabajo de este autor vemos lo destacable que son los actos relacionados con este colectivo, teniendo a su cabeza, como tradicionalmente ha sido así, al Nuncio de S.S. el Papa, a pesar de la laicidad del Estado, lo que da una idea de la importancia dada por la Segunda República a sus relaciones internacionales y al mantenimiento de la tradición en lo que concierne a este colectivo;
- tras él, la Mesa de las Cortes unicamerales, órgano de gobierno del Poder Legislativo, que representa a la institución, ya que en esta ordenación colegiada nunca se ordena a los Parlamentos completos, sino sólo a su principal órgano. Las funciones de las Cortes, como hemos visto al desarrollarlas en el epígrafe dedicado a ellas, afectaban a otras instituciones sin que hubiera un contrapeso efectivo. En su funcionamiento, destacar los fallos de la ley electoral aplicable que llevó a la institución a funcionar sin mayorías claras, reflejo también de que los partidos políticos eran muy heterogéneos internamente lo que condicionó su efectividad y, por ende, afectó a su influencia sobre muchas instituciones que eran controladas por el Parlamento o cuyos miembros eran nombradas por el mismo;
- seguidamente como máximo órgano del Poder Judicial, competente en todos los órdenes pero sin competencia jurisdiccional en temas constitucionales, el Tribunal Supremo de Justicia del que hemos visto algunos aspectos relacionados con su protocolo y sus actos en el epígrafe dedicado a este Poder y la Fiscalía;

- A continuación colocaríamos al Tribunal de Garantías Constitucionales, un órgano nuevo en nuestra legislación e inédito con atribuciones que inicialmente parecían claras siempre referidas a la Constitución y a los conflictos constitucionales, perfiladas en su ley de desarrollo, pero limitado en su actuación por la influencia omnímoda de las Cortes, tanto en la redacción de su regulación como en su composición y por la ausencia de control de determinados artículos constitucionales.
- finalmente, otros dos órganos constitucionales, relacionados entre los que formaban parte del Estado: el Tribunal de Cuentas y el Cuerpo Consultivo supremo de la República, del que no llegó a desarrollarse su regulación constitucional y que vació de contenidos la tradicional institución del Consejo de Estado, no llegando a suplirlo.

Hemos de tener en cuenta que esta ordenación está realizada sin contar las instituciones representativas de las regiones autónomas que llegaron a plebiscitar un Estatuto y a desarrollar mínimamente su estructura de autogobierno, mecanismo que no se generalizó por el comienzo de la Guerra Civil.

Si tuviéramos que realizar una ordenación de las precedencias de las instituciones de las diferentes regiones, siguiendo con la ordenación anterior, colocaríamos al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa tras todas aquellas instituciones del Estado. En nuestra regulación reciente, la ordenación es diferente cuando el acto se celebra en Madrid (art. 10 del Real Decreto 2099/1983) como capital del Estado y sede de las Instituciones generales, a cuando el acto es celebrado en el territorio de una Comunidad Autónoma (art. 12 del Real Decreto citado). Evidentemente, la República no legisló al respecto, de hecho no realizó ninguna norma sobre ordenación de autoridades o instituciones en los actos oficiales, pero, de haberlo hecho, debería haber establecido diferencia de las precedencias de las autoridades de las regiones autónomas en los diferentes casos: si el acto se celebrara en Madrid (capital del Estado, con las mismas precisiones que recoge nuestra regulación actual), en el territorio español que no perteneciera a ninguna región autónoma, o, finalmente, que se celebrara en una de las regiones que hubieran accedido a la autonomía. Si fuera así, dada la escasa descentralización que se pudo alcanzar, como mucho habría normas diferentes de precedencia de las autoridades e instituciones realizadas para Madrid, de una parte, y para Cataluña, el País Vasco y Galicia. A las normativas de precedencias establecidas para estas tres regiones autónomas cabría añadir la publicada por esas mismas regiones ordenando a sus autoridades propias en sus actos, dejando, como en la actualidad, los criterios de ordenación relativa de autoridades de diferente orden en manos del Estado.

Hemos querido elaborar una ordenación de las instituciones pero no vamos a realizar aquí otra de las autoridades representativas de cada una de ellas, ya sea al más alto nivel de cada una de ellas o de sus miembros más destacables, por no ser motivo de este trabajo el realizar una aportación a la falta de regulación de esta cuestión durante este periodo histórico.

Queremos destacar que la ausencia de regulación de las precedencias durante este periodo ha sido interpretada por la mayoría de la doctrina como una ruptura con el régimen monárquico anterior pero con la destacable ausencia de una propuesta concreta de ordenación de precedencias que modificara la monárquica. Por ello, el análisis de la importancia relativa de unas instituciones con respecto a otras viene condicionada por los dos elementos que hemos considerado: en primer lugar, la regulación y funcionamiento de cada una de ellas, y, en segundo lugar, el complejo sistema de controles y dependencias de unas con respecto a otras. Por ello, la arquitectura constitucional debería orientar sobre esa ordenación, concretándola en un documento que arbitrara criterios de precedencias más allá de la mera ordenación en forma de retahíla de instituciones o autoridades, disponiendo otros elementos fundamentales que informaran las normas de precedencias: tipos de actos, representación y delegación de autoridades; ámbitos concretos de actuación, etc.

Para determinar estos criterios, y los meros de ordenación de unas autoridades o instituciones con respecto a otras, hemos de irnos a los pocos elementos de los que disponemos, que consideramos esenciales, dada la ausencia de otros:

- el primero, analizado por toda la doctrina, que estudia este periodo histórico, es el trabajo elaborado por DE URQUIZA, ya citado y comentado, donde contempla qué elementos conforman una ordenación de autoridades diplomáticas en actos de esta índole sin desarrollar en otros apartados de su trabajo la ordenación de autoridades representativas

de los diferentes poderes y funciones dentro del Estado en otros actos. Lo principal que deducimos del estudio de este autor es que indica una forma de hacer los actos manteniendo la tradición heredada hasta ese momento;

- el segundo son los actos de Estado realizados durante este periodo, donde se ordena a los asistentes destacables de tal forma que de ella podemos deducir algunos criterios de precedencia concretos. De estos actos, destacar la proclamación de los dos primeros Presidentes de la República, que, pese a ser actos eminentemente parlamentarios y con un marcado carácter popular, nos aproximan a un concepto de precedencias diferente al anterior y que hemos detallado al ver la figura del Jefe del Estado.

Finalmente, a pesar de que de los criterios vistos podemos deducir de forma general la importancia de las diferentes autoridades e instituciones, hemos de referirnos necesariamente a que durante este periodo estaba plenamente vigente, al no haber sido derogada explícitamente pese al cambio de forma de Gobierno, la regulación de las precedencias oficiales publicada durante la Monarquía anterior, por lo que es de total aplicación. Evidentemente no está vigente el motivo por el que fue redactada (los besamanos a S.M. el Rey, tanto en la Corte como fuera de ella) al ser actos que no tienen sentido en el régimen republicano, pero es destacable el orden establecido para las autoridades e instituciones al utilizarse un criterio basado, solo en parte, en la importancia dada por el régimen anterior a las mismas, permaneciendo una ordenación relativa de precedencias que consideramos útil para determinar la importancia de cada autoridad e institución frente a las otras, constituyendo así la "imagen de la República". Es cierto que sobre los criterios generales expresados en la citada regulación monárquica hay autoridades que modificaron su importancia (como el Consejo de Estado, por ejemplo) y otros órganos que desaparecieron (todos los relacionados directamente con la Iglesia Católica, las Órdenes Militares o la Corte como tal), pero salvando estas excepciones, las instituciones del Estado están ordenadas de acuerdo con un criterio que podemos considerar lógico y al que, por supuesto deberíamos intercalar las autoridades o instituciones de nueva creación en este régimen.

3. La ordenación jurídica de las precedencias durante el franquismo.

3.1. Configuración de la dictadura y proceso legislativo del régimen.

Como señala FERNÁNDEZ ⁷⁵ con la guerra civil se produjo una ruptura con respecto al régimen político anterior de la que resultó un poder en el bando nacional integrado por un núcleo de fuerzas muy disperso concordes en lo puramente negativo, como fueron la repulsa del parlamentarismo, de los partidos políticos, de la democracia liberal y del marxismo, etc. Su heterogeneidad hizo difícil que alcanzaran acuerdos en algún tipo de construcción positiva, llegando únicamente a uno: la necesidad de designar un líder (el general Franco) en quien se depositaron todos sus poderes, incluso el constituyente, instrumentalizando una "dictadura constituyente". De esta forma Franco aparece, como el usufructuario de ese poder.

La configuración de la dictadura se llevó a efecto haciendo confluir los distintos planos del poder en una sola persona, mediante una serie de pasos a través de los que el designado fue ostentando sucesivamente la Jefatura del Gobierno, la Jefatura del Ejército, la Jefatura del Estado, la Jefatura Nacional del Movimiento (el partido único durante el franquismo) e incluso la potestad normativa.

De entre todas estas funciones, destacar la Jefatura del Estado y la última. La Jefatura del Estado la ostentó porque, pese a que el Decreto 138 comentado sólo habla de presidente o jefe del Gobierno, en la Ley de 1 de octubre de 1936, por la que se creaba la Junta Técnica del Estado, ya se consideraba en su artículo 2 a Franco como Jefe del Estado. Esta modificación terminológica se presentó como discutible hasta la Ley de 30 de enero de 1938, en el que se estableció una primera organización de la Administración del Estado, distinguiéndose entre la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado, aun cuando se dispusiese que aquella, quedaba vinculada a ésta, vinculación confirmada por la Ley de 8 de agosto de 1939, que prescribía que en el Jefe del Estado radicaban de modo permanente las funciones de gobierno. En cuanto a la potestad normativa pasó a acrecentar los notorios poderes de Franco tras la publicación de la Ley de 30 de enero de 1938, que atribuía al Jefe del Estado "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de interés general", atribución

⁷⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986): Op. cit. (Págs. 691 y ss.).

realizada a título exclusivamente personal, signo inequívoco de poder soberano del que dispuso.

Vemos, pues, que el poder del Jefe del Estado quedó perfectamente definido, aun cuando no alcanzaría rango formal hasta la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado de 1947, que elevaría a la categoría jurídica de Leyes Fundamentales, entre otras a la Ley de Cortes de 1942. El preámbulo de esta ley recordaba que “continúa en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”.

Este proceso de implantación de la legislación fundamental del régimen se caracterizó por condicionantes externos de carácter político o económico que afectaron significativamente al Estado, y que cronológicamente podemos dividir en cuatro periodos:

- De 1936 a 1947. En este periodo hemos de destacar la imprescindible reconstrucción económica basada en criterios proteccionistas y autárquicos. La consolidación política se materializó en la Ley de Responsabilidades Políticas, aplicada retroactivamente a octubre de 1934, y la Ley de Seguridad del Estado de 1941, ambas leyes de marcado carácter represor y autoritario. Es en el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1942, principalmente) donde hay que buscar el motor fundamental de tres disposiciones legales, que pretendieron suavizar los aspectos más dictatoriales del régimen contribuyendo a su definición como un régimen autoritario no totalitario. En este periodo se promulgó la Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942, que las situó como un órgano asesor del Jefe del Estado en materia técnico-legislativa que veremos al analizar la institución de las Cortes Españolas; el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945; y, finalmente, la Ley de Referéndum de 22 de octubre de 1945, que aportó la técnica plebiscitaria a utilizar a partir de la Ley de Sucesión de 1947, necesaria para modificar o derogar las Leyes Fundamentales. Las formas corporativistas, consagradas por el Fuero de los Españoles, se vieron así compensadas por este distorsionado elemento de democracia “orgánica”. Por otra parte, hubo una clara incidencia de la coyuntura tanto nacional como internacional que llevó a una reacción del régimen con la promulgación de la Ley de Sucesión de 6 de julio de 1946, la Ley Fundamental de mayor importancia hasta la promulgación de la LOE, que hace una atribución meramente formal del poder legislativo a las Cortes, sin menoscabo de los poderes excepcionales del Jefe del Estado vinculados al poder legislativo.

A efectos institucionales, si por algo se caracteriza este periodo es porque se empiezan a promulgar las Leyes Fundamentales sobre las que se irá levantando la estructura del Estado. Estas leyes fundamentales, que serán la base “constitucional” del régimen, están profundamente condicionadas por un revisionismo con respecto al periodo anterior. De entre ellas, destacar la Ley de Cortes de 1942, que define la institución como el “Órgano Superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado”, aunque, como veremos, como un órgano subsidiario de la Jefatura del Estado ya que no disfruta de una potestad legislativa real.

En cuanto a la normativa de precedencias, siguen vigentes hasta la publicación del Decreto de precedencias de 1968 las disposiciones de la Monarquía que enumeraremos en otra parte de este estudio, promulgándose algunas normas que afectan de forma puntual a autoridades o instituciones como la Orden de 10 de abril de 1942, sobre el lugar que han de ocupar los Fiscales de Tasas en actos públicos; el Decreto de 21 de diciembre de 1943, cuyo artículo quinto dispone la precedencia de los Delegados del Trabajo; y, sobre todo, el Decreto de 31 de marzo de 1943, sobre la consideración que corresponde al Presidente de las Cortes Españolas, que comentaremos al tratar el Poder Legislativo en este periodo.

- De 1948 a 1957. En estos años hemos de destacar dos momentos fundamentales: la culminación del régimen (hacia 1953) y la necesidad de organizar una alternativa en profundidad al modelo político y económico seguido hasta ese momento. Destacan dos hechos internacionales en este periodo, que culminaron en 1953 con la firma del Concordato con la Santa Sede y los pactos con Estados Unidos, que llevaron al reconocimiento de las Naciones Unidas. A partir de 1954 se fue abandonando la política autárquica, dando paso a un crecimiento desordenado, favorecido por la llegada de capitales extranjeros. Estos hechos llevaron a reformas en profundidad del Estado, que

alejaron al régimen de los proyectos falangistas para conducirlo a una política tecnocrática.

No hay, en este periodo, una legislación destacable en el orden institucional aunque hay algunas disposiciones que, ante la ausencia de una regulación de la precedencia de las autoridades e instituciones en los actos oficiales, cubre algunas presuntas insuficiencias en la ordenación de los mismos, como la Orden de 2 de octubre de 1951 sobre el orden de prelación de los diversos Departamentos ministeriales a actos oficiales, que veremos al tratar la institución del Gobierno en este periodo; el Decreto de 14 de noviembre de 1957 sobre honores y preferencia de quienes hayan alcanzado el cargo de Ministro del Gobierno de la Nación.

- De 1957 a 1964. En este periodo cabe destacar la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado además de la Ley de Convenios Colectivos, de 24 de abril de 1958, y la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, todas ellas leyes técnicas que dotaron de base jurídica los elementos esenciales del Régimen. Políticamente, cabe destacar la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1968, una síntesis de los principios animadores de las Leyes Fundamentales promulgadas hasta entonces, principios que son manifestados como permanentes e inalterables y que orientarán la legislación promulgada en el futuro. La generalidad y la ambigüedad de la ley fundamental sólo se salvó en tres principios de gran trascendencia para el Régimen: la doctrina de la Iglesia Católica, inspiradora de la legislación, la Monarquía católica, social y representativa y la representación orgánica (según la terminología utilizada por el régimen) que no dejaba de traducir una falsa democracia, como hemos visto en la idea orientadora de la Ley de Cortes de 1942.
- De 1964 a 1968. Finalmente, en estos años se afianzó el desarrollo económico en función del aumento de las inversiones extranjeras, la progresiva integración económica en Europa, el turismo y las remesas de divisas proporcionadas por los emigrantes. A nivel político se adaptó una imagen liberalizadora a través de las Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 y la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, culminando con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado (LOE), eje vertebrador del sistema político y de las diferentes Leyes Fundamentales que remató todo este proceso imitador de uno verdaderamente constitucional. Como hemos señalado, de la legislación fundamental de este periodo destacar la importancia de la LOE, que condicionó el futuro del régimen, ordenando de acuerdo con un criterio sistemático a las otras Leyes Fundamentales y que tuvo como principales consecuencias política la protección del carácter rígido de las Leyes Fundamentales con el recurso de contrafuero; se dio cierta entidad a la figura del Presidente del Gobierno, determinándose quienes integrarían el Consejo de Ministros, órgano que determinaba la política nacional; se estableció una limitación de las facultades del Consejo del Reino debido al aumento de las facultades del Consejo de Ministros.

No obstante el Jefe del Estado dirigía sin ambages el Reino por medio del Consejo de Ministros, de acuerdo con el art. 13.I de la LOE y seguía conservando las atribuciones legislativas, según la Disposición Transitoria primera II de la LOE, que le concedieron las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, atribuciones que debían subsistir y mantener su vigencia hasta que se cumplieran las previsiones contenidas en la Ley de Sucesión y fuera llamada a ejercer la Jefatura del Estado, a título de Rey o Regente, una nueva persona.

También, tras la promulgación de la LOE, las Cortes adquirieron una mayor representatividad, al crearse la figura de los procuradores representantes de la familia. Pese a ello, la institución seguía teniendo unas grandes limitaciones en su actuación legislativa, ineficaz para conseguir una aceptable participación popular en la vida del régimen; el Movimiento se articuló como órgano destacable en el "Consejo Nacional" y en una Jefatura Nacional del Movimiento que correspondía con carácter vitalicio al dictador. Cumplidas las previsiones sucesorias pasaría al Jefe del Estado y, por su delegación, al Presidente del Gobierno. Finalmente, la Organización Sindical se separó de la organización del Movimiento.

En síntesis, la LOE implicó un avance, al menos teóricamente, en la democratización del Estado ya que acentuaba el carácter representativo de las Cortes, del Consejo Nacional y sobre todo del Consejo del Reino, que se convertía en pieza verdaderamente capital del Régimen, al corresponderle facultades primordiales en el funcionamiento del Estado. La LOE, además, instituía un Estado cuyo fundamento era la comunidad nacional y en el que se estableció una separación entre las funciones ejecutiva y legislativa, aunque sólo teóricamente, acentuándose con limitaciones la independencia judicial. Tras el Decreto de 20 de abril de 1967, norma técnica por la que se aprobaron los textos refundidos de las Leyes Fundamentales, la normativa fundamental del Régimen quedó completa, aunque un tanto desordenada como consecuencia del prolongado período de elaboración. Por otra parte, estamos ante una normativa rígida que aparecía sometida a un procedimiento especial de reforma.

Aunque con la LOE quedaba cubierto prácticamente todo el ámbito de posible regulación fundamental del Estado, en un momento dado se podía dar ese rango a cualquier otra materia. El procedimiento previsto para la elaboración de Leyes Fundamentales era doble, en atención a que se hubieran cumplido o no las previsiones sucesorias: antes de cumplirse tales previsiones una Ley Fundamental podía emanar del Jefe del Estado, por ley de prerrogativa, o de las Cortes, por ley ordinaria; cumplidas las previsiones sucesorias sólo podía emanar de las Cortes. Semejante supuesto, que se hubieran cumplido o no las previsiones sucesorias, condicionaban también la reforma de las Leyes Fundamentales. En la LOE destacaba la expresión de los fines del Estado, reseñados por el Régimen en el artículo 3. De ellos, cabía destacar la defensa de la unidad, la integridad, independencia y seguridad de la Nación, la referencia al patrimonio espiritual (era una Ley Orgánica confesional) y material de los españoles, los derechos de la persona, familia y sociedad (como hemos visto anteriormente al tratar los textos constitucionales o códigos jurídicos como en este caso), el orden social, el bien común y la fidelidad e inspiración de todo este conjunto en los principios del Movimiento Nacional, que era señalado con más detalle en el artículo 4 ya que informaba el orden político, que afectaba a la totalidad de los españoles, para el mejor servicio de la Patria, promoviendo la vida política en régimen de "ordenada concurrencia de criterios" como no podía ser de otra forma en una dictadura.

Legislativamente, destacar también en este último periodo la Ley Orgánica del Consejo del Reino, de 23 de julio de 1967; la Ley Orgánica que modificó el Reglamento de las Cortes, de 22 de julio del mismo año; la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, especialmente destacable; la Ley reguladora de la representación familiar, recién estrenada en las Cortes y la Ley reguladora del Recurso de Contrafuero, de 5 de abril de 1968.

En este periodo destacar la regulación de precedencias, destacar la publicación del Decreto 1483/1968, de 27 de junio, reglamento de precedencias y ordenación de autoridades y corporaciones, que comentaremos con detalle más adelante, pero que aunque tardíamente ordena las autoridades e instituciones en los actos oficiales. El decreto, según su Exposición de motivos, surge para solucionar tres problemas que pueden ocasionarse a la hora de ordenar las precedencias, motivos heredados por el actual de 1983: clasificar los actos, establecer la presidencia de los mismos y ordenar a los asistentes.

Como conclusión de esta evolución histórica, podemos deducir que, este régimen disponía de un complejo conjunto de consejos que completaban el entramado institucional conque encubrir la dictadura, pretendiendo solventar la casi imposible tarea de prorrogar una dictadura personal caracterizada hasta el final por el concepto del caudillaje, a través de un conjunto de desprestigiadas, anacrónicas e ineficaces instituciones de variada y confusa procedencia, alejadas de las necesidades de modernización demandadas por la sociedad y de una democracia real que, aunque no era exigida por los ciudadanos, sí que debería haber acompañado al despegue económico y social del régimen en sus últimos años.

3.2. Características del régimen franquista.

a) La soberanía nacional.

Según el artículo 6 de la LOE, la soberanía nacional estaba personificada en el Jefe del Estado. En todo sistema político, el poder supremo no sólo indica cual es la fuente del poder, sino que señala un criterio básico de interpretación de la misma Constitución. La LOE determinaba que “la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación o cesión” (art. 2.1). En el artículo 6 se prescribía que “el Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; personifica la soberanía nacional”. Esta definición conllevaba no sólo el Jefe del Estado la alta representación que ostentaba sino la personificación de la soberanía en una persona. Por otra parte, las Cortes no estaban concebidas como un órgano que representaba al pueblo, ya que no era un régimen democrático, aunque determinados mecanismos trataban de aparentar ese funcionamiento democrático o, con la evolución del régimen, llegaron a ser democráticos en parte, como las propias Cortes Españolas. De esta forma, como indicaba el artículo 1 de la Ley de Cortes, esta institución “el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado”, sin que se explicitara mucho la forma de esa participación en las tareas, aunque posteriormente se definían con detalle tanto su composición como sus funciones, cuestiones en las que se visualizaba su exacta misión en el organigrama del Estado.

Esta soberanía nacional que incumbía al Estado, continuaba el art. 2 de la LOE, se realizaba a través de órganos adecuados a los fines que tenían de cumplir, lo que trasladaba una división estricta de las funciones que cada uno de ellos realizaba, siempre con la presencia incontestable del Jefe del Estado en cualquiera de sus regulaciones o nombramiento de sus responsables.

Estos órganos, eran esencialmente: la Jefatura del Estado, el Gobierno, el Consejo Nacional del Movimiento, los órganos de la Justicia, las Fuerzas Armadas, la Administración del Estado y otras instituciones que, aunque no tenían una regulación expresa en la LOE destacaban dentro de la ordenación del Estado que reflejaba a través de la colocación de todas estas instituciones y sus representantes en los actos, y, desde luego, sus relaciones de dependencia, jerarquía, etc. así como las modificaciones obradas en la configuración de la imagen externa del Poder conforme fue avanzando el tiempo,

Las Leyes Fundamentales del régimen fueron modificadas por la LOE en su mayor parte y eran, según el Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprobaban los textos refundidos de las mismas: la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1968; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 25 de julio de 1947 y la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945. A ellas, evidentemente, añadir la propia LOE como unas de las fundamentales.

Todas ellas, a excepción de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, podían ser derogadas o modificadas por acuerdo de las Cortes y a través de un referéndum de la Nación, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado, lo que daba una idea de su importancia como base ideológica del Estado.

b) La división territorial.

Durante este periodo histórico no hubo una descentralización territorial como la que vimos al tratar este hecho en la Segunda República. Antes de que acabara la Guerra Civil, cuando el Estado nacional se fue configurando se derogó el Estatuto de Autonomía de Cataluña mediante la ley de 5 de abril de 1938, que liquidaba literalmente el régimen establecido para esta región.

A la hora de establecer los parámetros exactos en los que se desarrollaron las cuestiones territoriales hemos de referirnos, necesariamente, a la Ley Orgánica del Estado (LOE), de 11 de enero de 1967, que en los primeros artículos de su texto, colofón y modificación actualizada de las Leyes Fundamentales del Régimen, disponía todas las cuestiones referidas a la división territorial de España.

En su articulado observamos que:

- el artículo primero de esta ley disponía algunas cuestiones fundamentales para entender el modelo de Estado:
 - o España se constituía en Reino, en contraposición a la Segunda República, además el propio Estado era “la suprema institución de la comunidad nacional”, lo que sorprende es que se recuperara desde una dictadura militar la tradición de la Monarquía sin Rey, pero a partir de este planteamiento la normativa referida a la Jefatura del Estado y su futuro se orientó en esta dirección;
 - o la soberanía nacional era ejercida por el Estado a través de los órganos e instituciones que debían ser adecuados a los fines que tenía de cumplir el propio Estado. De esta forma, el Estado como ente ejercía la soberanía nacional y las diferentes instituciones eran meros instrumentos para cumplir los fines del Estado;
- el artículo segundo volvía sobre la soberanía para añadir que “es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión”, por lo que la autonomía reconocida a las regiones en la Constitución de 1931, dentro del Estado integral, dejaba de tener todo efecto planteándose un modelo territorial completamente diferente. El sistema institucional del Estado respondía a los dos principios ya reiterados que hemos visto en otras parte de nuestro trabajo: “unidad de poder y coordinación de funciones”, es decir una dictadura, en la que cada institución tiene sus funciones concretas de acuerdo con sus fines, que no necesariamente deben coincidir con la tradicional división de poderes sino que, en gran medida, son decididas por el Jefe del Estado, incluso en esta época del régimen en la que hay un intento de apertura a través de la LOE;
- dentro de los fines del Estado, definidos en el artículo tercero, destacaban:
 - o “la unidad entre los hombres y entre las tierras de España”, lo que volvía a incidir sobre un Estado en el que no existía ninguna posibilidad de descentralización territorial más allá de la realizada a nivel provincial por la Administración del Estado, que tiene características evidentes de desconcentración (Administración periférica del Estado y ordenada jerárquicamente, como veremos) más que una imposible descentralización administrativa y menos aún política;
 - o y, además, “el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación”, lo que fijaba como uno de los fines la integridad, entendida en términos de orden público, pero también en términos territoriales;
- en cuanto a las administraciones, la LOE citaba dos niveles diferenciados:
 - o la Administración del Estado (Título VII de la ley, artículos 40 a 44) de la que destacaremos el artículo 40, que disponía que estaba “constituida por órganos jerárquicos ordenados”, sin dar paso a ninguna delegación de competencias territoriales o políticas;
 - o la Administración Local (Título VIII, artículos 45 a 48), contemplando los municipios, de como “entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en Provincias”. Destacar la importancia dada por la Ley Orgánica a los municipios en tanto estructuras básicas de España sobre la que se construía la división provincial, tradicional en España e incluso reconocida como un elemento básico por la Segunda República, que no quiso realizar una división general del país en autonomías regionales.
 - o La LOE también se refería a la provincia, definiéndola como “circunscripción, determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado”. Ambos modelos conviven actualmente con una circunscripción territorial, las Comunidades Autónomas

Entre la regulación básica de la división territorial del Estado, no contenida en las Leyes Fundamentales del régimen, destacar el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el texto articulado y refundido de las Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), así como la Ley de 17 de julio de 1945 y la de 3 de diciembre de 1953, que únicamente modifica la de 1945 en lo que se refiere a la financiación de las administraciones locales, municipales o provinciales.

De la trascendental ley de Bases de 1945, destacar:

- su Base 1, en la que se manifestaba que el Estado español se hallaba integrado por las “entidades naturales” que constituían los municipios que estaban agrupados territorialmente en provincias. Sobre esta base se establecía la distribución de los servicios del Estado, que se acomodaba a los límites de las provincias y de los municipios, de forma que “sus territorios no quedaran sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden”. Por otra parte, correspondía a los municipios y provincias, por medio de sus órganos representativos, el gobierno y dirección de sus intereses peculiares de su territorio, teniendo plena capacidad jurídica dentro de los límites señalados en las leyes. Posteriormente, se concretaba cuales eran esos órganos representativos: los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, Corporaciones públicas de fines económico-administrativos;
- la Base 6 se refería a la figura del Alcalde, del que hemos de destacar que “el gobierno y la administración del Municipio” estaban a cargo del Alcalde y del Ayuntamiento. Además, el Alcalde era Presidente del Ayuntamiento, Jefe de la Administración municipal y Delegado del Gobierno en el término, “salvo los casos exceptuados por la Ley”. Destaca de esta declaración de principios, que el Alcalde fuera delegado del Gobierno del Estado en su territorio lo que incrementa el centralismo y la falta de autonomía tanto del Alcalde como de los Ayuntamientos con respecto al poder central. De hecho, la base continuaba manifestando que “el Alcalde será nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y municipios de más de diez mil habitantes” y en los demás municipios “el nombramiento corresponderá al Gobernador civil”, que era el representante del Gobierno en la provincia. Destacaba que el nombramiento, evidentemente, no era democrático de la misma forma que la elección de los concejales tampoco lo era, reservándose (como indica la Base 8) únicamente un tercio a la elección de los vecinos, pero solo los cabezas de familia, efectuándose el resto por el Gobierno o sus representantes en las provincias;
- la Base 34 se refería a las provincias, indicando lacónicamente que no podían “variarse los límites ni la capitalidad de las provincias sino en virtud de una Ley, salvo aquellas alteraciones de límites que puedan producirse por consecuencia de lo que previene la Base segunda”, referida a los Municipios y sus términos, su creación, unión, etc. lo que podía afectar la modificación de los límites de las provincias;
- la Base 38 se refería a la Diputación provincial, de la que se indicaba que sus funciones estaban encaminadas a la “administración de los intereses particulares de la provincia”. Esta base distinguía como encargados de esa administración a la Diputación provincial y a su Presidente. Posteriormente, en la misma base, se indicaba que la Diputación estaba integrado por el Presidente y los Diputados provinciales, detallándose la elección de los Diputados, que se realizaba en la circunscripción electoral del partido judicial. Además, tenían una representación en la Diputación las Corporaciones y Entidades económicas, culturales o profesionales radicadas en la provincia; su número no podía exceder de la mitad del número de representantes elegidos por los partidos judiciales;
- finalmente, la Base 39 trataba del Presidente de la Diputación, nombrado y separado por el Ministro de la Gobernación. Es el mismo caso que los Alcaldes, que no eran elegidos de forma democrática, nombrados por el Gobierno. Sin embargo, en el caso de las Diputaciones, su presidente no era elegido directamente por los ciudadanos sino por los diputados elegidos por la circunscripción electoral del partido judicial.

Esta división territorial, basada en la unidad nacional y que sólo tenía en consideración como únicas divisiones posibles del Estado las provincias y los municipios, fue trasladada directamente a las precedencias de las autoridades, reguladas por el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones.

En el decreto podemos encontrar la división referida en la clasificación de los actos oficiales, que los dividía en los de carácter general y los de carácter especial. Los de carácter general, regulados por el artículo 1, y definidos como aquellos “que, con motivo de la celebración de festividades, conmemoraciones o acontecimientos nacionales, provinciales o locales, organicen las autoridades competentes” ya establecen una división territorial. A la hora de

determinar la presidencia de los mismos, estos actos, de acuerdo con el artículo 2, tienen unas estrictas reglas, ya que la precedencia y ordenación de las autoridades y corporaciones que asistan a estos actos “se ajustarán rigurosamente a las prescripciones de este Reglamento”.

La determinación de la presidencia de los actos oficiales de carácter general, de acuerdo con ese criterio de división de los actos, se efectuaba en los artículos 6 a 9 del Decreto, de la siguiente forma:

- los nacionales eran regulados por el artículo 6, “cualquiera que sea el lugar donde se celebran”, indicándose una relación de autoridades que los pueden presidir, desde el Jefe del Estado o su representante expresamente indicado hasta la autoridad militar residente, donde podemos encontrar representantes de la Jefatura del Estado, Poder Ejecutivo incluyendo al Gobernador civil, Militares y, finalmente, el alcalde, obviándose la presencia de representantes del Legislativo o Judicial y de los diferentes consejos, que son regulados de forma genérica en el artículo 11 del Decreto acompañando a la presidencia e invitados por la persona que preside el acto, estableciéndose su precedencia de forma general como asistentes al acto en el artículo 14, donde hay una detallada ordenación de todas las autoridades;
- los provinciales eran regulados por los artículos 7 y 8. El primero establecía la presidencia de estos actos, que podía recaer sobre el Gobernador civil, máxima autoridad civil provincial, añadiéndose a continuación las eventuales excepciones a esta presidencia. El segundo artículo se refería a la presidencia de estos actos si el puesto de Gobernador civil estuviera vacante, se encontrara ausente o enfermo. El Presidente de la Diputación, como máxima autoridad local, sólo presidiría si le fuera expresamente encomendada la sustitución del Gobernador civil en los casos referidos en el artículo 8;
- los municipales, regulados por el artículo 9, eran presididos por el Alcalde, estableciéndose las excepciones a esta presidencia si a los actos asisten determinadas autoridades con mayor precedencia y una jurisdicción territorial más amplia.

La clasificación de las “festividades, conmemoraciones o acontecimientos” como nacionales, provinciales o locales depende de la jurisdicción de la autoridad que los organice, no de las autoridades asistentes a los mismos. La segunda nota importante sobre esta cuestión que acabamos de ver es que la presidencia de los actos podía condicionar quien le acompañaría en la presidencia del acto, pasando por encima del organizador institucional y territorial del acto, obviando la regla de que “quien organiza preside”.

c) El Caudillaje.

Desde una perspectiva histórica, y como indica FERRANDO ⁷⁶, la Guerra Civil española originó una jefatura política peculiar representada por el caudillaje, que de origen circunstancial posteriormente se legalizó como una forma permanente del ejercicio del mando, sancionada por la creencia de su legitimidad por parte de cierto sector cualificado del país. La figura del denominado Caudillo era la institución capital del Régimen porque constituía la suprema institución en la jerarquía política no sólo en el orden de la representación, sino también en el ejercicio del poder.

Continuando con este autor, los rasgos que caracterizaban la figura del Jefe del Estado autoritario eran “la exaltación personal del Jefe de y su identificación con el supuesto destino histórico del pueblo; la plenitud del poder concentrado en sus manos; y la ausencia de un control institucional de su ejercicio”. Es lo que la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 disponía al indicar que el Jefe del Estado sólo era “responsable ante Dios y ante la Historia”. Lo podemos apreciar certeramente en la legislación franquista de precedencias promulgada en 1968 y en sus antecedentes extraoficiales elaborados por Presidencia del Gobierno, bajo la denominación de “Instrucciones Provisionales de Presidencia del Gobierno” (citadas por LIZCANO ⁷⁷), que tienen su expresión estética en la consiguiente escenificación ceremonial. Esta escenificación ha sido estudiada en su tesis doctoral por

⁷⁶ FERRANDO BADÍA, J. (1984): El régimen de Franco: un enfoque político – jurídico. (Págs. 54 y ss.) Editorial Tecnos. Madrid.

⁷⁷ LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): Soluciones al protocolo. La etiqueta social. Ceremonial público. Los congresos. La hostelería. Colaboraciones (relaciones públicas). (Págs. 99 y ss.) Editorial Pentágono. Barcelona.

CASTILLERO ⁷⁸, dando idea de una escenificación de ese poder omnímodo y omnipresente del Jefe del Estado, apreciando su relación directa con el concepto de “proxemia” que incorporan algunos autores de la doctrina vinculados a las Relaciones Públicas (OTERO, principalmente).

El caudillaje era, a tenor de la Ley de Sucesión de 26 de abril de 1947 y de la LOE, una de las tres modalidades en que podía presentarse la suprema magistratura del Poder: la Jefatura del Estado. Las otras dos eran la Regencia y la Realeza o Monarquía. Estas tres formas, decía FERNÁNDEZ-MIRANDA ⁷⁹, además de ser posibilidades jurídicas de encarnación de la Jefatura del Estado también eran tres momentos del proceso instituyente del nuevo Estado o, dicho de otra forma, tres momentos posibles de la continuidad del Régimen español.

d) El principio de unidad de poder y coordinación de funciones.

Vino a sustituir la tradicional división de poderes, agrupándolos. Este principio venía reflejado en el artículo 2.II de la LOE cuando se refería al sistema institucional del Estado. El proceso de institucionalización del régimen partió de una concentración de poder en su primera fase de dictadura constituyente, pretendiendo más tarde pasar a ser un sistema definido por la unidad de poder, mitigada por la coordinación de funciones. En este sistema el Jefe del Estado representaba la unidad de poder, situándose en una clara posición de superioridad, convirtiéndose en la instancia última del poder del Estado y arbitrando, además, los conflictos entre Gobierno y Cortes.

Por otra parte, la coordinación de funciones debía adquirir plena validez cumplidas las previsiones sucesorias, pues en ese momento se suponía que los órganos del Estado, en especial el Gobierno y las Cortes, tenían que ejercer en exclusiva las funciones respectivas que les estaban atribuidas, lo que requeriría una cierta coordinación.

Tanto la unidad de poder como la coordinación de funciones se materializaban en el hecho de que ni las Cortes podían derribar al Gobierno, ni este podía disolverlas. Los conflictos entre estas dos instituciones eran arbitrados por el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino, fórmula creada tras la promulgación de la Ley de 14 de julio de 1972, de procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Órganos del Estado, que reguló estas cuestiones en su artículo 4, con refrendos del Presidente del Gobierno, del Presidente de las Cortes o de ambos a la decisión tomada el Jefe del Estado según las cuestiones afectaran al Gobierno y la Justicia, a las Cortes y la Justicia o al Gobierno y la Justicia (art. 5 de la misma Ley), respectivamente.

e) El sistema de representación orgánica.

La representación orgánica que estamos analizando fue adoptada por el régimen franquista como un principio fundamental permanente e inalterable. De hecho, el principio VIII de la Ley de Principios del Movimiento de 1958 establecía que “la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevarán a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes”, como ya hemos visto. En este principio podemos apreciar la transformación de los cauces naturales teóricos en instituciones jurídicas concretas y, al mismo tiempo, la existencia de una cláusula de reserva, que abre la posibilidad de conferir representación a otras entidades, lo que conlleva el reconocimiento de la artificialidad de las unidades elegidas o, al menos, su insuficiencia representativa. Las Cortes reflejaron la representación esta orgánica e institucional conjuntamente, ya que, junto a los grupos de procuradores sindicales, familiares o locales también había representantes de instituciones culturales, colegios profesionales, universidades, etc.

f) El mecanismo de sucesión monárquica.

En opinión de SÁNCHEZ ⁸⁰, este mecanismo obliga a definir el Régimen español como un proceso más que como un orden constitucional. Es un proceso porque el mecanismo no se

⁷⁸ CASTILLERO OSTIO, E. (2014): “El protocolo como gestor de públicos. Estudio sobre el ceremonial oficial en el franquismo”. (Tesis doctoral sin publicar). Universidad de Málaga.

⁷⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y HEVIA, T. (1966): El hombre y sociedad. (Págs. 12 y ss). Editorial Doncel. Madrid.

⁸⁰ SÁNCHEZ AGESTA, L. (1974): Historia del Constitucionalismo español. (Pág. 484). Instituto de estudios Políticos. Madrid.

cierra en su propia ordenación, sino que permite diferentes variaciones basándose en un elemento fundamental: que se realizara la denominada instauración de la Corona y que, una vez instaurada, se produjera la sucesión. En el mecanismo se plantea ineludiblemente que el régimen no se agotará con la muerte del Jefe del Estado, sino que, solucionado el problema sucesorio se adaptará a los nuevos tiempos bajo la forma de Monarquía que el régimen propugnaba desde sus principios. Sin duda, en el ideario del régimen, se intenta garantizar que las bases de esa nueva forma de Gobierno estén apoyadas en las Leyes Fundamentales.

El proceso de sucesión aparecía configurado de dos formas diferentes, según se produjera:

- sucesión extraordinaria, que podemos denominar “instauración de la Corona”, que implicaba el hecho de que la Jefatura del Estado quedara vacante por muerte o por declaración de incapacidad, que debía ser apreciada por dos tercios de los miembros del Gobierno, comunicada en un informe razonado al Consejo del Reino que, por dos tercios también, debía estimarla para que pudiera prosperar, decidiendo finalmente las Cortes por la misma mayoría de dos tercios. En el proceso sucesorio tenía mucha importancia el Consejo de Regencia, regulado por el artículo 3 la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, modificada por la LOE;
- sucesión normal de la Corona una vez instaurada, que podemos denominar como orden regular de sucesión. Este orden, fundado en la herencia, sería el de primogenitura y representación, con preferencia de la línea anterior a la posterior; en la misma línea, del grado más próximo al más remoto; en el mismo grado el varón a la hembra, que no podía reinar, pero sí, en su caso, transmitir a sus herederos varones el derecho; y dentro del mismo sexo, de la persona de más edad a la de menos. Este planteamiento coincide con el expresado en nuestra actual Constitución (art. 57.1) en todos sus apartados, exceptuando que las mujeres no puedan reinar.

3.3. Instituciones durante el franquismo.

a) El Jefe del Estado.

a.1) Configuración y funciones.

En la Ley Orgánica del Estado, clave entre las Leyes Fundamentales del régimen, destaca la jerarquía institucional plasmada en la primacía del Ejecutivo en el ordenamiento jurídico; de hecho, la Presidencia del Ejecutivo y la Jefatura del Estado coincidieron en la persona del Jefe del Estado. Es por ello, que al comienzo de la citada Ley Orgánica ya figura la Jefatura del Estado y de la Presidencia del Gobierno. De esta forma, el buen funcionamiento de la vida política había motivado el desdoblamiento del Ejecutivo en dos instituciones: Jefatura del Estado y Jefatura del Gobierno. La primera venía a representar la unidad e indivisibilidad del Estado y la segunda era la titular y responsable de la marcha cotidiana del país.

La Jefatura del Estado venía regulada, como indica FERNÁNDEZ-CARVAJAL ⁸¹, por el Título II de la LOE que diferencia el doble carácter en la suprema magistratura del Estado:

- “una magistratura extraordinaria, expresada en el Caudillaje, que viene configurada por la Ley de Sucesión como una magistratura personal, excepcional y de poderes no definidos. El artículo 2 de la citada ley atribuiría tal Jefatura al “Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos”. La correspondencia entre la Jefatura del Estado, en cuanto magistratura constitucional, y el Caudillaje, como cualificación política personal, explicará el carácter personal, extraordinario y excepcional de esta magistratura”. Esto condujo a un proceso de “progresiva racionalización de los poderes del Jefe del Estado”, estableciéndose unas condiciones regulares para su ejercicio, hasta la publicación de la LOE, que culminó el proceso de institucionalización jurídica del Régimen y que también reconoció y mantuvo una “reserva de poder” a favor de Franco.

Para SÁNCHEZ ⁸², la magistratura extraordinaria que comentamos suponía un poder personal, atribuido a una persona determinada y entrañaba una “reserva de poderes extraordinarios”, que no pasarían a la institución monárquica que le había de suceder.

⁸¹ FERNÁNDEZ-CARVAJAL GONZÁLEZ, R. (1969): La Constitución Española. (Pág. 52). Editora Nacional. Madrid

⁸² SÁNCHEZ AGESTA, L. (1974): Op. cit. (Págs. 474 y ss.).

Entre esos poderes podía designar sucesor o proponerlo a las Cortes, someter a esta institución la revocación de la persona propuesta, excluir de la sucesión a las personas reales carentes de capacidad necesaria para gobernar y, finalmente, pero no menos importante, dictar normas jurídicas de carácter general

Es en la LOE donde se concretan estas atribuciones de esa magistratura al disponer de poderes “constituyentes”, legislativos, incluso Leyes Fundamentales (Disposición Transitoria Primera II), de decisión sucesoria (de acuerdo con la misma Disposición Transitoria Primera II) así como el ejercicio de cargos fundamentales (art. 13.I, Disposición Transitoria Primera III, art. 6);

- una magistratura ordinaria que, en el caso de la sucesión estaba supeditada a que se produjera la vacante de la magistratura extraordinaria. Entre las cuestiones que podemos señalar sobre esta magistratura ordinaria se encuentra el refrendo (art. 8.II LOE) que debían efectuar, según los casos, el Presidente del Gobierno, un Ministro, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, siendo responsables de esos actos quienes los refrendaran. Algunos actos precisaban la autorización de las Cortes (art. 9 LOE); la asistencia del Consejo del Reino asistiendo al Jefe del Estado (art. 10 de la LOE); y, finalmente, el mecanismo sustitutorio en caso de enfermedad o ausencia, recogido en el art. 11 LOE.

Además, este Título II de la LOE contenía todo lo referente al Jefe del Estado, y no solo sus funciones, estableciendo su artículo 6:

- que el Jefe del Estado era, según el artículo 6 de la LOE:
 - o quien personalizaba la soberanía, elemento inherente al sistema dictatorial, donde se equipara el Estado con el Jefe del Estado, pero además “cuidaba” de la continuidad del Estado, como elemento esencial del mismo;
 - o Jefe Nacional del Movimiento, uno de los elementos esenciales de las funciones del Jefe del Estado, continuando con las disposiciones que, en este sentido, se habían promulgado, haciendo destacar la importancia del partido único en el sistema de órganos e instituciones, donde, evidentemente no tiene cabida la pluralidad política;
 - o además, en cuanto a su relación con las diferentes instituciones y órganos del Estado, destacar varios aspectos:
 - garantizaba y aseguraba el regular funcionamiento de los Altos Órganos del Estado y la debida coordinación de los mismos, en coincidencia con el artículo 2 de la propia LOE que propugna como uno de los valores del Estado la “coordinación de funciones” de las instituciones del Estado en las que el Jefe del Estado tenía la última palabra, siendo, además el que nombraba a lo más altos representantes de las instituciones, asesorado por el Consejo del Reino, máximo órgano consultivo del Estado y, por lo tanto, del Jefe del Estado;
 - ejercía el mando supremo de los Ejércitos pero no de forma testimonial como Jefe del Estado, dejando en manos del Ejecutivo esta cuestión, como en la actualidad, sino de forma efectiva y directa;
 - velaba por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado, lo que le daba un poder ejecutivo sin parangón asumiendo, de nuevo, funciones que normalmente no ostenta el Jefe de Estado, a no ser que se trate de una República presidencialista, aunque no tiene nada que ver con la Jefatura de Estado de la Segunda República, que teniendo, en parte, ese carácter, sus funciones provienen de una Constitución democráticamente realizada;
 - también relacionados con las diferentes instituciones, aunque suelen ser más habituales, se administra la justicia en su nombre, ostenta el ejercicio de la prerrogativa de gracia (sin recogerse un límite legal aunque entendemos que lo habría) y, finalmente, confería empleos, cargos públicos y honores, en este caso, de acuerdo con las leyes;
- Las funciones del Jefe del Estado se completaban con lo dispuesto en el artículo 7, que añadía algunas funciones destacables como: convocar de las Cortes, de las que presidiría la sesión de apertura y les dirigiría, de acuerdo con el Gobierno, el discurso inaugural y otros mensajes; prorrogar una legislatura; someter a referéndum de la Nación proyectos

de ley; ostentar la potestad de designar y relevar de sus funciones al Presidente del Gobierno, Presidente de las Cortes y demás Altos Cargos de la forma prevista en las Leyes; convocar y presidir el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional cuando asistiera a sus reuniones; presidir las deliberaciones del Consejo del Reino y del Consejo Nacional; así como pedir dictámenes y asesoramiento al Consejo. Estas funciones, como vemos, iban más allá de un mero arbitraje de las instituciones, ya que como institución la Jefatura del Estado disponía de un poder amplísimo, pese a la institución del refrendo, que alternaba entre un Jefe de Estado y un Presidente de una república presidencialista;

- Destaca también, por ser explícito, el artículo 13 de la LOE, que establece en su apartado I que “el Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros”, cuestión fundamental que hemos visto anteriormente, pero que hace que controle absolutamente todos los mecanismos de poder del Estado de una manera directa o indirecta, cuestión por lo demás lógica en una dictadura.

a.2) La Casa Militar y la Casa Civil del Jefe del Estado.

Ni una ni otra fueron creadas ni sus reglamentos aprobados a la vez (al contrario de como lo han sido en la actualidad), sino por separado, sirviendo esencialmente para asistir al Jefe del Estado en los actos, tanto militares como civiles.

- La Casa Militar lo fue por Decreto de 5 de septiembre de 1939, BOE núm 253 de 10 de septiembre, pág. 5042, componiéndose de un Cuartel General, Tropas y Servicios. Posteriormente se fijó su organización y plantilla por Orden de 15 de septiembre de 1939, BOE número 260 de 17 de septiembre y posteriormente se reorganizó (aunque realmente se concretó su composición) por Decreto de 4 de febrero de 1949, BOE número 42, de 11 de febrero, pág. 702, que reorganizaba las tropas y la Casa Militar.
- La Casa Civil lo fue por Decreto de 10 de octubre de 1939, publicado en el BOE número 285, de 12 de octubre, pág. 572 y contemplaba muy pocas cuestiones realmente, la creación de la Casa y su composición y que el Jefe de la Casa Civil, en el término de quince días tras su nombramiento elevaría propuesta de reglamentación de los cometidos que se le asignaban y de la organización y funcionamiento de dicha Casa. Como no fue posible cumplir con lo establecido en el decreto, se publicó 23 años después la Ley 128/1962, de 24 de diciembre, de organización de la Casa Civil de su Excelencia el Jefe del Estado, donde se detallaba la Jefatura de la Casa Civil, pero no se desarrollaba su estructura de forma somera.

a.3) La sucesión a la Jefatura del Estado.

La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 establecía las condiciones en las que se debía realizar la sucesión del entonces Jefe del Estado. Fue sancionada tras la celebración de un referéndum y modificada por la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero, aprobada también por un referéndum nacional. La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado establecía en su artículo sexto un procedimiento directo e inmediato de proveer a la sucesión en la Jefatura citada confiriendo al General Franco la prerrogativa de proponer a las Cortes la persona que estimara debía ser llamada en su día a sucederle, a título de rey o de regente por las condiciones exigidas por dicha ley.

a.4) La precedencia y presidencia del Jefe del Estado.

Todas estas cuestiones que se refieren al Jefe del Estado, tenían su fiel reflejo en la ordenación de las presidencias y precedencias, que eran acompañadas de una cuidada puesta en escena que ensalzaba su importancia, sobre todo en los actos más destacables, denotando a través de su colocación con respecto a otros la autoridad que ostentaba. La importancia de tan alta magistratura, venía necesariamente acompañada de una normativa que destacaba la figura de Franco, concretándose de forma explícita en el decreto regulador de las precedencias, promulgado en 1968.

Sobre lo publicado en el citado decreto, queremos destacar:

- en lo que se refiere a la ordenación individual:
 - o el artículo 6 disponía quién ostentaba “la presidencia de los actos nacionales, cualquiera que sea el lugar en el que se celebren” y que correspondía a una serie de autoridades, situándose el Jefe del Estado o su “representante expresamente designado” en primer lugar y, en el segundo el Heredero de la Corona. Éste, por el contrario, no disponía de la facultad de designar un representante en los actos, al no tratarse del Jefe del Estado;
 - o el artículo 7, referido a la presidencia de los actos provinciales, disponía que era el Gobernador civil, como representante del Gobierno quien presidiera los actos a los que asistiera, a excepción de que concurriera a ellos, entre otros, un representante expreso del Jefe del Estado. Esta potestad del Jefe del Estado le permite presidir todos los actos independientemente del ámbito territorial de los mismos o nombrar un representante con la misma precedencia que si fuera el mismo Jefe del Estado.
 - o el artículo 14 también disponía que la ordenación de las autoridades “en todos los actos oficiales de carácter general” estaba encabezada por el Jefe del Estado, seguido del Heredero de la Corona.
 - o en ninguna ordenación consta la Jefatura del Estado como institución ni los Jefes de la Casa Militar o la Casa Civil del Jefe del Estado. En la actualidad tampoco consta la institución de la Jefatura del Estado en la ordenación colegiada de precedencias, pues no es en sí una institución o corporación como las demás, pero sí que constan en el decreto vigente los más altos representantes de la Casa de S.M. el Rey, como autoridades, dedicándose algunos artículos del reglamento a otras cuestiones referidas a la Casa y sus integrantes;
- en lo que se refiere al rango de ordenación colegiada, no está prevista la colocación de la Jefatura del Estado, por no tratarse de una institución susceptible de ser ordenada, como hemos comentado de la misma forma que tampoco lo es, en la actualidad, la Jefatura del Estado;
- en cuanto a la ordenación del artículo 17 no procede considerar que se pudiera ordenar al Jefe del Estado individualmente en un acto. Además no hay una corporación detrás de esa ordenación. En todo caso, aunque nos parece excepcional, se podría ordenar al Heredero en estos supuestos recogidos en el art. 17 citado, pero, consideramos que sería muy poco frecuente y no denotaría la importancia del Heredero en los actos a los que asistiera. Además, por su especial naturaleza, sigue sin tener detrás una corporación como tal, más allá de los integrantes de su Casa.

b) Las Cortes Españolas.

Bajo esta denominación se recoge en las Leyes Fundamentales al máximo órgano legislativo durante este régimen. Fueron creadas por la Ley de 17 de julio de 1942, aprobándose su Reglamento provisional por la Ley de 5 de enero de 1943 y modificándose en diversos artículos por las Leyes de 9 de marzo de 1946 y 17 de julio de 1946. Además, la institución fue modificada significativamente por la Ley Orgánica 1/1967, del Estado, de 10 de enero de 1967.

Inicialmente, las Cortes Españolas, creadas en el transcurso de la Guerra Civil tuvieron un carácter ciertamente novedoso, o al menos inédito, ya que tenían que representar el poder legislativo de un Estado dictatorial en el que no se realizaban elecciones democráticas. Dado el carácter del Régimen autoritario español, la institución legislativa tenía menos importancia y atribuciones que los Parlamentos o Asambleas democráticas de nuestro entorno. Además el Jefe del Estado participaba en el ejercicio de la función legislativa mediante la sanción de las leyes que tenía igual valor y eficacia que la aprobación por las Cortes de una propuesta o proyecto de ley. Por ello, la organización interna de las Cortes fue diferente de la que tenían otros Parlamentos europeos.

Las Cortes franquistas quedaban sometidas, en todo o en parte, a la voluntad del Ejecutivo, además de la del Jefe del Estado, en contraposición del poder efectivo del que disfrutaban durante la Segunda República.

En la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 (reformada en 1967, como hemos visto), su artículo 1 indicaba que: “Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado” y a la hora de describir su misión se indicaba que era “la elaboración y aprobación de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado”, trámite que, al tratar la Jefatura del Estado como institución hemos visto que era algo más que un mero trámite formal ya que la potestad legislativa no residía en las Cortes, sino en el Jefe del Estado, como indicaba el Preámbulo de la Ley, al disponer que: “continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve, el órgano que se crea significará, a la vez que eficaz Instrumento de colaboración en aquella función [sic.], principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder”.

b.1) Composición y órganos.

El artículo 2.1 de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 establecía su composición, que no detallaremos más allá de sus rasgos generales, que fue levemente modificado por la LOE para dotar la institución de cierto aire de apertura democrática con la incorporación de los Procuradores representantes de la Familia (dos por provincia) y ampliando la representación a otros Colegios, Corporaciones o Asociaciones, lo que vino acompañado de una reducción del total de Procuradores al “acentuar la representación e incrementar muy considerablemente la proporción de los Procuradores electivos respecto de los que lo son por razones del cargo” sin que por ello el órgano legislativo tuviera realmente funciones de representación y democráticas.

Así, las Cortes quedaban compuestas por autoridades o personalidades pertenecientes a los siguientes órganos:

- El Gobierno, representado por todos sus miembros, primera institución en cuanto a poder se refiere, por lo tanto, tras el Jefe del Estado. Que los miembros del Ejecutivo formaran parte del Legislativo da una idea de la amplitud de sus competencias. Es por ello, como veremos, que el Jefe del Estado aunó en su persona las dos funciones: Presidente del Gobierno y Jefe del Estado, lo que lo aproximaba al modelo de las repúblicas presidencialistas donde el Presidente tiene poder ejecutivo.
- Los Consejeros Nacionales. pertenecientes al Consejo Nacional del Movimiento, institución política del partido único durante la dictadura, que son tenidos en cuenta a muchos niveles de poder, incluido el de las precedencias oficiales, que comentaremos.
- Los presidentes de instituciones del Estado destacables como el Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Supremo de Justicia Militar, Tribunal de Cuentas del Reino y Consejo de Economía Nacional, que coinciden con la primeras instituciones en precedencia, según el decreto de 1968.
- Representantes de la Organización Sindical, de los Municipios de cada Provincia, de las Diputaciones provinciales, Mancomunidad Interinsular canaria y Ayuntamientos, además de representantes de las Corporaciones locales de los territorios no constituidos en provincias.
- Dos representantes de la Familia por cada provincia.
- Todos los Rectores de las Universidades, Presidente del Instituto de España, dos representantes elegidos en representación de las Reales Academias, Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y dos representantes del mismo Consejo, que se erigen en representantes culturales y científicos.
- Una larga relación de presidentes de Colegios Oficiales, Institutos de Ingenieros Industriales, Cámaras Oficiales de Comercio, de la Propiedad Urbana y Asociaciones de Inquilinos.
- Una serie de personas, que por su pertenencia a la jerarquía eclesiástica, militar o administrativa o por sus relevantes servicios a la Patria fueran designados por el Jefe del

Estado, lo que le permitía la más absoluta arbitrariedad a pesar de que no podían exceder de veinticinco.

El artículo séptimo de la Ley indicaba dos cuestiones destacables:

- la primera es que el Presidente de las Cortes era “designado por el Jefe del Estado entre los Procuradores en Cortes que figuren en una terna que le someterá el Consejo del Reino”, además de un mecanismo formal de terna, frecuente en el régimen, el acto era refrendado por el presidente del Consejo del Reino en funciones;
- la segunda, que los dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios eran elegidos, cuestión en la que el Preámbulo de la Ley hacía énfasis por su nueva forma de nombramiento “en cada legislatura y entre sus Procuradores, por el Pleno de las Cortes”, un pequeño cambio en el órgano de gobierno del Poder Legislativo que intentaba demostrar cierta apertura democrática cuando en realidad no lo era, ya que seguían fallando los elementos esenciales para que fuera una democracia real.

Este carácter, pues, y no otro, tiene el órgano creado; y de consiguiente, de no dictarse normas nuevas que le sitúen en plano superior entre los órganos del Estado, con jurisdicción propia, habrá que concederle la consideración más apropiada a la que gozaron las precedentes Cortes Españolas, en las Leyes vigentes a la sazón”.

Según el artículo 8, las Cortes podían funcionar en Pleno y por Comisiones. En cuanto a las segundas, eran fijadas y nombradas por el Presidente de las Cortes, a propuesta de la Comisión Permanente, y de acuerdo con el Gobierno, lo que da idea de la poca independencia de las mismas, al menos para su nombramiento, lo que tampoco acompañaba la forma de elección de los Procuradores.

b.2) Funciones.

El Pleno examinaba las leyes que requerían esta competencia y, además, siempre que fueran convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno.

Además el Pleno conocía de los actos o leyes recogidos en el artículo 10, referidos a: los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado, las grandes operaciones de carácter económico y financiero, el establecimiento del régimen tributario, la ordenación bancaria y monetaria, las leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española y los deberes y derechos de los españoles, la ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado, las bases del régimen local, las bases de la Organización Judicial y de la Administración Pública, etc.

Por su parte, las Comisiones conocían de todas las disposiciones no comprendidas en el artículo 10 que debieran revestir forma de ley, detallándose su composición en el artículo 11.

Lo más destacable de las funciones reseñadas, que coincide con el espíritu de la institución y sus competencias era que el Presidente de las Cortes debía someter al Jefe del Estado, para su sanción, las leyes aprobadas por las mismas, indicándose a continuación el plazo de un mes para su promulgación (art. 16), pero el “Jefe del Estado, mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino” podía “devolver una ley a las Cortes para una nueva deliberación”, lo que limitaba todavía más sus funciones efectivas de carácter legislativo.

b.3) Precedencia de las Cortes Españolas.

El Decreto de Precedencias de 1968 agrupaba a todos los integrantes de las Cortes bajo la denominación de Procuradores, no situándolos en la ordenación individual del artículo 14 sino en la colegiada del artículo 16.1, bajo la denominación general de “Cortes Españolas”. Su colocación en cuarto lugar tras el Gobierno, el Cuerpo Diplomático acreditado en España y el Consejo del Reino denota su importancia. Entendemos que, al referirse a la institución en general, no limita la representación pudiendo asistir a los actos todos los diputados, lo que, por otra parte, es lógico, dada su variedad y su diferente representatividad, no como diputados, sino por la procedencia de su elección, que no es igual para todos ellos.

Cuestión diferente es la del Presidente de las Cortes, que a su vez era el del Consejo del Reino, que era situado en el cuarto puesto de la ordenación individual del artículo 14 del Decreto. No estaban situados en esta ordenación ningún otro de los miembros de la Mesa de las Cortes, como los Vicepresidentes o Secretarios, ya que el Decreto prima la única representación de cada una de las instituciones del Estado, a excepción de los Ministros o los militares.

La figura del Presidente de las Cortes, tras la creación de la institución por Ley de 17 de julio de 1942, fue regulada por el Decreto de 31 de marzo de 1943, que trataba “sobre la consideración que corresponde al Presidente de las Cortes Españolas”, que determinó a quien se equiparaba su consideración y cual debía ser el orden de su precedencia. El artículo primero de este Decreto dispone que el Presidente tiene la misma consideración que otro Ministro de Gobierno, a los efectos de tratamientos, honores y preeminencia, determinándose que cuando concurriera con autoridades del Gobierno se situaría no al final de los Ministros, sino en el lugar contiguo al del Vicepresidente del Gobierno y, en caso de no acudir este, en el puesto inmediato del titular del Ministerio que cuente con mayor antigüedad en su creación, criterio establecido a partir de la Real Orden de 15 de enero de 1908. Esta colocación lo sitúa prácticamente con rango de ministro, pero no uno más ya que en ese caso se situaría al final de los mismos, sino el primero de los Ministros, pero para no encabezar el Consejo de Ministros siempre debe haber un miembro del Ejecutivo delante: el Vicepresidente o el Ministro que tiene la mayor precedencia departamental, en este caso establecida por antigüedad por la norma reguladora.

Finalmente, hay otros dos artículos que cuentan con ordenaciones en las que hemos de tener en cuenta a las Cortes Españolas:

- el primero es el artículo 17, que se refiere a la convocatoria conjunta de Autoridades y Corporaciones en los actos de carácter general, estableciendo dos posibilidades:
 - o la ordenación de las corporaciones a continuación de la autoridad de la que dependen, por lo que todos los Diputados de las Cortes Españolas se situarían tras el Presidente de las Cortes que sería ordenado individualmente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 del reglamento;
 - o la otra posibilidad es que si se decidiera dar precedencia primero a todas las autoridades, que se situarían éstas en orden individual, de acuerdo con el mismo artículo que regula las precedencias individuales en el reglamento. A continuación de la última autoridad regulada, las Corporaciones en el orden establecido en el artículo 16;
- el segundo es el artículo 19 y, en particular, el planteamiento que contiene, referido a los actos oficiales de carácter general celebrados en las capitales de provincia o en sus municipios a los que asistan los Procuradores en Cortes, en ellos residentes. En este caso, la autoridad organizadora del acto les fijará su prelación por el relevante carácter representativo que les corresponde.

En cuanto a los tipos de actos, las Cortes Españolas organizaban principalmente actos de carácter especial, y por lo tanto regulados por el artículo 10 de este Decreto. La mayoría de las instituciones, a excepción de algunas pertenecientes al Poder Ejecutivo o militares podían presidir los actos de carácter general, que tenían un componente territorial destacable y que son enumerados en los artículos 6 a 9 del reglamento. Sin embargo, tanto el presidente de las Cortes como los representantes de la Justicia (en cuanto poderes del Estado), así como los presidentes de los órganos consultivos no podían presidir los actos nacionales.

Los actos de carácter especial tenían unas características en las que primaba, en este Decreto, la actividad del órgano que los organizaba y, por otra parte, era fundamental que afectaran de modo peculiar a sus servicios y funciones, lo que lleva a pensar que los organizaban determinadas instituciones con una idiosincrasia propia destacable por sus funciones: los órganos del Estado que hemos estado comentando, los Consejos de toda índole, la universidad, etc. que no detallaremos más aquí porque consideramos más importante su definición que las cuestiones casuísticas de cada institución o de cada acto

c) El Consejo del Reino.

Era el supremo órgano consultivo ⁸³, creado por la Ley de Sucesión de 1947 (art. 4), remodelado por la LOE de 1967 y finalmente regulado por Ley Orgánica de 23 de julio de 1967, donde fue elevado a la categoría de órgano clave de la estructura del Estado, asistía al Jefe del Estado en todos los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia.

La importancia renovada de este Consejo se basaba en que asumió nuevas atribuciones por vía de la LOE, relacionadas con su participación en la formación de Gobierno (art. 14), los presidentes de las altas instituciones del Estado (art. 7 de la Ley Consultiva de las Cortes, derogada por la LOE, y sobre todo el art. 58 de esta Ley Orgánica) e incluso su competencia como órgano jurisdiccional, para dilucidar sobre la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones de carácter general (arts. 61 y 62 de la LOE).

Este Consejo, según lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado, tenía precedencia sobre los Cuerpos consultivos de la Nación y la importante misión de asistir al Jefe del Estado en los asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia.

c.1) Atribuciones.

Sus atribuciones podemos clasificarlas, siguiendo a MARTÍNEZ ⁸⁴ en la intervención de la función legislativa, intervención de la función ejecutiva, defensa del ordenamiento constitucional, intervención en el mecanismo sucesorio, y, finalmente la promoción a altos cargos del Estado.

De esta forma:

- intervenía en la función legislativa, al emitir dictamen vinculante favorable para que el Jefe del Estado pudiera devolver a las Cortes para nuevo estudio una ley por ellas elaborada, una función fundamental en las relaciones entre el Jefe del Estado y las Cortes, que denotaba la importancia de la potestad legislativa de aquel. Por otra parte, asistía al Jefe del Estado para someter a referéndum nacional los proyectos de ley trascendentales, cuando ello no fuera preceptivo;
- intervenía también en la función ejecutiva pudiendo prorrogar una legislatura, proponer a las Cortes la ratificación de tratados o convenios internacionales o adoptar medidas excepcionales, así como nombrar a los veinticinco Procuradores a que tenía derecho el Jefe del Estado;
- defendía el ordenamiento fundamental, imitación del constitucional si asimilamos este ordenamiento con una Constitución, en su función de asesoramiento al Jefe del Estado en temas de defensa de las Leyes Fundamentales, en la adopción de medidas excepcionales y decisión última respecto al recurso de contrafuero, un remedo burdo de los recursos de inconstitucionalidad de los tribunales constitucionales;
- intervenía en el mecanismo sucesorio, recibiendo, por ejemplo, el juramento del Rey o Regente;
- promovía a altos cargos del Estado, emitiendo su dictamen no vinculante antes de que el Jefe del Estado aceptara la dimisión de los presidentes de los altos organismos del Estado; igualmente para el relevo de sus cargos a los presidentes de los altos órganos del Estado, por el Jefe del Estado; presentaba una terna al Jefe del Estado para el nombramiento por este de presidentes de los altos órganos del Estado; y cesaba a los presidentes de los altos órganos del Estado, cuando se apreciara incapacidad.

⁸³ FERNÁNDEZ-CARVAJAL GONZÁLEZ, R. (1969): Op. cit., citado especialmente por MEDINA MUÑOZ, M.A. (1972): "El Consejo del Reino" en Revista de Estudios Políticos. Número 181, (Págs. 5-32). Madrid.

⁸⁴ MARTÍNEZ ESTERUELAS, C. (1967): "Las funciones del Consejo del Reino" en Revista de Estudios Políticos, número 152 (marzo-abril de 1967). Págs. 251 -267.

c.2) Composición.

Regulada por el artículo cuarto de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, modificado por la LOE, disponía que su presidente era el de las Cortes, pese al descrédito democrático de la institución que hemos señalado, estando además formado por dieciséis consejeros natos y diez consejeros electivos, elegidos por votación por cada uno de los diferentes grupos de Procuradores en Cortes.

De su composición deducimos que era una versión a escala reducida de las Cortes representada por sus más altos dignatarios.

Sus decisiones, en forma de acuerdos, dictámenes o propuestas de resolución, se habían de adoptar ordinariamente por mayoría de votos entre los presentes, cuyo número debía representar, por lo menos, la mayoría absoluta del total de miembros. En caso de empate, el presidente tenía voto de calidad.

c.3) Precedencias del Consejo del Reino.

Como supremo órgano consultivo, el Consejo estaba relacionado entre las instituciones ordenadas colegiadamente, como los otros altos órganos del Estado, situándose en el tercer lugar del artículo 16.1, diferenciado de las Cortes Españolas, que ocupaban el cuarto lugar, lo que demuestra su falta de importancia en el régimen o la limitación de sus funciones. Recordemos que la ordenación de estas corporaciones se refiere exclusivamente a actos de carácter general. Esta diferenciación tiene sentido si vemos las competencias que tenía atribuidas, pero también en que, tal y como hemos constatado, el Consejo del Reino no dejaba de ser unas Cortes Españolas reducidas, vistos los miembros que lo integraban y quién era su presidente.

Por otra parte, su gran importancia dentro del entramado institucional condicionó la ordenación individual al ocupar su Presidente el cuarto lugar del artículo 14.1 referido también a actos de carácter general, tras el Presidente del Gobierno.

Finalmente, como en otras altas instituciones del Estado, el Decreto regula otros dos supuestos:

- la comparecencia conjunta de Autoridades y Corporaciones en los actos de carácter general del artículo 17 con sus dos posibilidades de ordenación que ya hemos comentado;
- la asistencia de estos Consejeros del Reino a actos oficiales de carácter general que se celebren en las capitales de provincia, o en sus municipios, y residieran ellos, según lo dispuesto en el artículo 19, como otras altas instituciones del Estado.

Entendemos que el Consejo del Reino podía organizar, sobre todo, actos de carácter especial, a pesar de estar formado por altas autoridades del Estado, ya que sus funciones lo diferenciaban claramente de otros Consejos e instituciones y, sobre todo, del Ejecutivo que era, principalmente, quien organizaba la mayoría de los actos generales.

d) El Gobierno.

d.1) Configuración y funciones.

La Presidencia del Gobierno de España no fue regulada adecuadamente hasta la LOE (Título III), siendo únicamente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 la que hasta entonces había establecido las bases de lo que podría ser el estatus jurídico y sus funciones.

La regulación efectuada por la LOE dio un papel destacable a la Presidencia del Gobierno, además de lo contenido en la regulación general del citado Título III, referida al procedimiento de designación del Presidente del Gobierno y de los ministros, la duración de su mandato y las causas del cese de todos ellos. También la Disposición Transitoria Primera dio un destacado rango "constitucional" a la vinculación vitalicia de la Jefatura del Estado y de Gobierno en la persona de Franco,. Además se cumplieron las previsiones de la Ley de

Sucesión, decidiéndose que D. Juan Carlos de Borbón sería el sucesor de Franco a título de Rey. El Jefe del Estado ya lo había propuesto como sucesor suyo, habiendo sido aprobada por las Cortes, tal y como prescribía la Ley de Sucesión en su artículo 2.

A la luz de la LOE (art. 13.II) el Gobierno presentaba un doble carácter: órgano político y administrativo, estando integrado por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros. Es destacable lo que hemos visto anteriormente, referido en el artículo 13.I cuando dispone que el Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros. Finalmente, en el artículo 13, el apartado III trata, de nuevo, la figura del refrendo de los acuerdos del Gobierno, siendo la autoridad que lo efectúa el Presidente del Gobierno o el Ministro a quien corresponda.

El Presidente del Gobierno era designado por el Jefe del Estado sobre la propuesta de una terna efectuada por el Consejo del Reino, según el art. 14.I de la LOE, con lo que este órgano se convertía en la pieza prevista para cumplir el papel selectivo que en las demás monarquías europeas (aunque se tratara de una dictadura se aproxima en muchos aspectos a las monarquías citadas) cumplían las direcciones nacionales de los partidos políticos. Una vez designado el Presidente, este había de proponer al Jefe del Estado el nombramiento de los demás miembros del Gobierno (art. 17.I).

La propia LOE separó “constitucionalmente”, pero únicamente para después del fallecimiento de Franco, la función de Presidente de Gobierno de la Jefatura del Estado y estableció el estatus, competencia y funciones del Presidente. Como la regulación del Título III resultaba insuficiente era preciso establecer el límite de responsabilidad del Presidente y de cada Ministro, ampliando la gama de instituciones ante quienes debieran responder y que pudiesen exigirles esta responsabilidad. La cuestión tenía mucha trascendencia constitucional, pues era distinto que únicamente el Jefe del Estado pudiese decidir acerca de la actuación del Gobierno, como establecía el artículo 15.c de la LOE, a que las Cortes tuvieran también la posibilidad de pedir cuentas a los titulares que encarnasen la función de gobierno, o a su representante más cualificado, y que gozasen o no del derecho al voto de censura. De todas formas, esto resulta distinto del sistema vigente de las interpelaciones, ruegos y preguntas realizadas a los miembros del Gobierno. Por otra parte, el ejecutivo, era responsable de sus acuerdos, aunque sólo fuera teóricamente, de acuerdo con lo expresado en el art. 20.I de la LOE, que establecía que tanto el Presidente como los demás miembros del Gobierno eran solidariamente responsables de los acuerdos tomados en Consejo de Ministros y que cada uno de ellos respondía de los actos que realizara o autorizara en su Departamento. Pero en la práctica, las Cortes carecían del derecho de aprobar una moción de censura contra el Gobierno, lo que aligeraba mucho esa responsabilidad, pese al eventual control.

El presidente del Gobierno era, en nombre del Jefe del Estado, jefe Nacional del Movimiento, lo que desdoblaba su figura en dos cargos: uno institucional y otro eminentemente político. Además regía y orientaba de modo inmediato la defensa nacional, la economía y la Administración. Tengamos en cuenta que la Junta de Defensa Nacional y el Alto Estado Mayor estaban vinculados a la Presidencia. Como indicaba el artículo 14.II de la LOE, entre las funciones del Presidente del Gobierno estaba “dirigir la política general y asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración”. También le incumbía la labor coordinadora de la gestión realizada por los otros ministros, respondiendo de la unidad y coherencia de la actividad política gubernamental, según el artículo 14 de la LOE. De una forma resumida, el Presidente del Gobierno dirigía o controlaba de manera inmediata todos los instrumentos de poder efectivo del Estado, de ahí su importancia y la ausencia de una división de poderes entre el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno. .

El cese del Presidente del Gobierno podía efectuarse por cuatro causas, según el artículo 15 de la LOE: expiración del término de su mandato; a petición propia, una vez aceptada su dimisión por el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino; por decisión del Jefe del Estado, de acuerdo con el Consejo del Reino; o a propuesta del Consejo del Reino, por incapacidad apreciada por los dos tercios de sus miembros. En resumen, el órgano fundamental del régimen (el Consejo del Reino) intervenía en tres de las cuatro causas lo que da una idea aproximada de su importancia. La LOE preveía (art. 18) las causas del cese para los Ministros, que podían suceder: por iniciativa del Presidente del Gobierno, aceptada por el Jefe del Estado; o a petición propia, cuando hubiera sido aceptada la dimisión por el Jefe del Estado, a propuesta del presidente del Gobierno. Como vemos, los Ministros no son autoridades que requieran de la intervención del Consejo del Reino, únicamente del

Presidente del Gobierno, lo que de nuevo nos da idea de las características “presidencialistas” del Gobierno, destacando de entre todos sus miembros su Presidente.

Al Gobierno le incumbían, como órgano colectivo, la denominada “función de gobierno”, que comprendía una serie de competencias como: la iniciativa legislativa; la determinación de la política nacional; funciones de carácter normativo (como el ejercicio de la potestad reglamentaria) junto con la legislación delegada y la promulgación de los decretos-leyes; y, finalmente, la declaración del estado de excepción.

d.2) La precedencia del Gobierno y sus miembros.

La importancia del órgano que estamos comentando viene destacada en la precedencia que se le atribuye. También la de sus miembros, que en el Decreto de precedencias de 1968, en el rango de ordenación individual, ocupan lugares destacados:

- el Presidente del Gobierno es una de las pocas autoridades que, por la importancia de su cargo y de la institución a la que representa, puede presidir los actos nacionales “cualquiera que sea el lugar e que se celebren”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto, que enumera una lista de únicamente trece autoridades, ocupando el tercer lugar de las mismas. También están relacionados en este mismo artículo los Vicepresidente del Gobierno (puesto 4) y los Ministros (puesto 5) lo que no deja de ser sorprendente, ya que es una de las pocas instituciones que tiene una representación tan amplia, a excepción de los militares como es lógico en una dictadura militar. También sorprende que consten en esta relación tantos representantes del Gobierno, cuando su funcionamiento efectivo realza a su Presidente y la institución del Gobierno estaba suficientemente representada por su titular.

De todas formas, el Gobierno no sólo está representado en el artículo 14 por el Presidente (puesto 3), Vicepresidente/s (puesto 5) y Ministros (igualmente puesto 5, tras el Vicepresidente/s), también lo está por los Ex Ministros, que ocupan el puesto 11, y además hay una serie de autoridades de menor importancia, como son los Subsecretarios (17), Directores Generales de los Ministerios (22), Gobernador Civil (25) y Delegados y Jefes de Servicios Regionales de los Ministerios, así como los Secretarios generales de los Gobiernos Civiles (33).

- los órganos centrales de la Administración y sus titulares, que vienen recogidos en el Título VI del Decreto:
 - o el artículo 12 ordena los órganos centrales de la Administración, denominados así al referirse a los Ministerios;
 - o el artículo 13 establece la prelación de los miembros del Gobierno y su orden, incluyendo Ministros sin cartera, si los hubiere;

En lo que se refiere a la ordenación departamental de los Ministerios, que condiciona la precedencia de estos departamentos en otros artículos que necesitan establecer un criterio de precedencia para miembros del Gobierno o de cualquier órgano central o periférico de la Administración (artículos 14 y 16), el Decreto establece en su artículo 12 un orden de los Ministerios, por orden de antigüedad, que ha sido el criterio establecido a partir de la promulgación de la Real Orden de 15 de enero de 1908, que realizó este tipo de ordenación de los departamentos ministeriales atendiendo al orden de creación, criterio que se mantuvo en la regulación franquista.

En el rango de ordenación colegiada, el artículo 16 coloca al Gobierno de la Nación en el primer lugar de las Instituciones o Corporaciones ordenadas. Además, teniendo en cuenta la importancia de la Presidencia del Gobierno y del resto de Ministerios, se les coloca en el puesto 12, mientras que a los Centros y Organismos regionales o provinciales de los Ministerios que se sitúan en el lugar vigésimo, continuando con el mismo nivel de representación que en la ordenación individual.

Especial importancia tienen los ex Ministros del Gobierno, regulados en el artículo 20 del reglamento, ya que cuando prestaran sus servicios en la Administración civil o militar, se situaban junto a las autoridades de las que dependían;

Además, el Gobierno es una de las instituciones reguladas por el artículo 17, en el caso de ser convocados conjuntamente Autoridades y Corporaciones a actos de carácter general, como hemos visto para otras instituciones.

Finalmente, el Gobierno de la Nación es una de las instituciones que podía organizar actos tanto de carácter general como de carácter especial. Los de carácter general, regulados en los artículos 6 a 9 del reglamento de precedencias, mantenían un criterio territorial, disponiendo que la presidencia de estos actos debía corresponder, sobre todo, a miembros del Ejecutivo o representantes del mismo en los diferentes ámbitos territoriales (aparte de los militares que son omnipresentes). En cuanto a los de carácter especial, el artículo 10.a) determinaba que una parte de los actos especiales eran los “relativos al cometido específico de un Ministerio” lo que induce a pensar que, efectivamente, dentro del Ejecutivo se podían organizar actos de los dos tipos.

d.3) El Consejo de Estado.

En la etapa inicial del régimen, este Consejo fue regulado por Ley de 10 de febrero de 1940, estableciendo el restablecimiento del órgano que estamos estudiando, sin que formalmente fuera suprimido.

En la larga dictadura franquista, no parece que tuvieran lugar acontecimientos o regulaciones de especial trascendencia para esta institución, a excepción de la Ley de 25 de noviembre de 1944, Orgánica del Consejo de Estado, y su Reglamento de 13 de abril de 1945. No fue hasta la destacable Ley Orgánica del Estado, cuando se dejó constancia de la importancia real de la institución, ya que las regulaciones de este órgano destacan, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de regulación constitucional de la institución.

De otra parte, la LOE modificó la denominación tradicional de órgano supremo en materia de gobierno y administración al introducir al nuevo Consejo del Reino (antiguo Consejo de la Corona), órgano consultivo supremo en estas materias al que se le confiaron muchas de las competencias históricamente reservadas al Consejo de Estado, lo que relegó este Consejo significativamente, incluso en este último periodo que hemos señalado.

d.3.1) Regulación.

La regulación básica del Consejo de Estado durante este periodo estuvo constituida por las siguientes disposiciones:

- Ley de 10 de febrero de 1940, que reconoció que este Consejo continuaba desempeñando su misión sin apartarse del genuino sentido de su importantísima función que le estaba confiada, aclarando que no era todavía momento de fijar de modo definitivo las funciones que estaba llamado a prestar, por lo que la ley se limitaba a realizar las reformas indispensables para acomodar al Consejo a la realidad institucional y política del momento y ratificaba de modo expreso que la Ley todavía vigente era la de 5 de abril de 1904 y su Reglamento de 10 de enero de 1906. En la parte dispositiva, la ley de 1940 declaraba que se restablecía el funcionamiento del Consejo de Estado como Cuerpo Consultivo del Gobierno en los asuntos de Gobierno y Administración, coincidiendo la definición con la de la Ley de 1904, pero evitando el uso del término “supremo”, que constaba en la regulación de 1904, porque le había sido asignada la competencia al Consejo del Reino. El Consejo estaba formado por el Presidente y seis Consejeros, nombrados y separados todos por el Jefe del Estado cuya misión era emitir dictamen en los asuntos que el Gobierno acordara someter a su consulta.
- La Ley de 25 de noviembre de 1944 detalló su composición, especificando que su funcionamiento podía ser en Pleno o Comisión Permanente (art. 2).

Integraban el Consejo de Estado en Pleno:

- o según el artículo 3.1º: el Presidente, los Consejeros Permanentes y el Secretario General,
- o según lo dispuesto en el artículo 3.2º los Consejeros natos: “el Primado de las Españas, el Vicesecretario general del Movimiento, el Jefe del Alto Estado Mayor, el Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia, el Rector de la Universidad Central, el

- Director del Instituto de Estudios Políticos, el Delegado Nacional de Sindicatos y el Director general de lo Contencioso del Estado,
- o el artículo 3.3º incluía en el Pleno a siete Consejeros designados libremente por el Jefe del Estado entre personas que pertenecieran a determinadas categorías especificadas en el mismo artículo.

El Consejo de Estado también podía funcionar en Comisión Permanente (art. 4), especificándose que estaba constituida por el Presidente, los Consejeros Presidentes de Sección y el Secretario general.

Finalmente, el Presidente del Consejo era nombrado libremente por el Jefe del Estado (art. 5), entre personas que también tenían que pertenecer a determinadas categorías, que se especifican en el mismo artículo.

- A partir de la citada Ley Orgánica de 1944, se publicó el Reglamento de 13 de abril de 1945, muy semejante a los anteriores e incorporando algunas cuestiones a destacar: se previó la asistencia al Consejo Pleno, con carácter facultativo, del Jefe del Gobierno y los Ministros, que podían informar cuando lo consideraran oportuno coincidiendo con lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley, *in fine*; se precisó que la votación era obligada, no permitiéndose las abstenciones, salvo en caso de inhibición obligatoria; se amplió el plazo máximo para la remisión de los votos particulares por escrito al Presidente; se reguló de manera minuciosa el archivo, juntamente con la copia del dictamen definitivo, de las minutas de los diversos dictámenes y enmiendas presentadas, así como las de los votos particulares, al objeto de conservar las vicisitudes internas del dictamen a partir del proyecto inicial y hasta su aprobación; se prescribió que en el acta de la sesión se consignaran sucintamente las deliberaciones que hubieran precedido a la decisión definitiva; y, finalmente, se modificaron las reglamentaciones de despacho de las Secciones.
- Para finalizar este periodo, señalar que la LOE incluyó una mención expresa al Consejo de Estado en su Título VII, dedicado a la Administración del Estado, dentro de la cual lo definía como "supremo cuerpo consultivo de la Administración", agregando que "su competencia y funcionamiento se ajustarían a lo que dispusiera la ley". Esta cuestión, que en la práctica no tuvo ninguna consecuencia destacable, conllevó la dificultad añadida de romper con los precedentes regulatorios del Consejo que, desde sus orígenes, había sido órgano consultivo del Rey y del Estado centrado en el asesoramiento en asuntos de gobierno y administración, también del Gobierno, pero no de la Administración, ya que son instituciones diferentes. La inclusión del Consejo de Estado en esta Ley respondió en su momento a un deseo de depurar vestigios totalitarios en las Leyes Fundamentales, lo que denotó esfuerzos de la propia institución por insertarse en la nueva estructura política del tardofranquismo donde un órgano clave como el Consejo del Reino había sustraído competencias destacables al Consejo de Estado; todo ello se encuadraba en el esfuerzo del régimen por realizar modificaciones que lo adaptaran a los nuevos tiempos y a la evolución de la sociedad española.

De esta forma, vemos que era más minuciosa y completa la regulación reglamentaria de 1945 en lo que se refiere al régimen de remisión de las consultas y de emisión de los dictámenes, al regular el plazo para emitirlos, precisando su forma de redacción y la posibilidad de publicación de la doctrina legal sentada en sus informes.

La actividad consultiva del Consejo de Estado durante esta etapa fue creciente, en la medida en que la institución fue afianzándose tras su restablecimiento y posterior regulación, pese a la "competencia" del Consejo de Estado.

d.3.2) Organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado tenía seis Secciones, aunque se permitía su ampliación por Decreto de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de la Comisión Permanente del propio Consejo, cuando el volumen de las consultas lo exigiera tal y como finalmente aconteció, ampliándose a ocho Secciones.

El listado de competencias, en su conjunto, no presentaba grandes diferencias con el de la Ley de 1904 y reafirmó, en mayor medida que en aquella disposición, la configuración del

Consejo de Estado como una institución con funciones preferentemente administrativas, inserto en el conjunto de la Administración. La Ley de 1944 asignó las competencias, según su asunto, entre el Pleno y la Comisión Permanente. Por otra parte, el funcionamiento del Consejo fue regulado por el Reglamento de 1945, cuyo Título III se tituló “Del funcionamiento del Consejo de Estado”, basándose en gran medida en el Reglamento anterior de 1906.

d.3.3) La precedencia del Consejo de Estado.

Hay dos disposiciones que configuran las reglas de protocolo aplicables al Consejo de Estado durante este periodo histórico: el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, ordenado por Decreto de 13 de abril de 1945 combinado con el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones, con la modificación realizada por Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, principalmente en los artículos 14 y 16:

- el artículo 1.2 del Decreto de 1945 establecía, al tratar la precedencia del Consejo de Estado, que “precede a todos los cuerpos del Estado, después del Gobierno”. Pese a ello, no olvidemos que el Consejo del Reino tenía mayor precedencia, limitando la competencia de aquél a los “asuntos de gobierno y administración” y no teniendo el carácter de “supremo”. La regulación contenida en este Real Decreto obedece a la necesidad de situar al Consejo de Estado, de nuevo, y tras un largo periodo de vaivenes (recordemos su largo periplo durante la Segunda República, que lo llevó a a la práctica desaparición), su restitución en 1940 y, finalmente, su regulación orgánica en 1944 y la breve pero destacable mención de este órgano en la LOE. Pese a que parece que el Consejo vuelva al lugar que le correspondía, su precedencia no coincide con la expresada en el reglamento regulador de su funcionamiento porque se ve lastrado por la existencia de un nuevo órgano omnipresente y con funciones especialmente importantes, como hemos señalado ya: el Consejo del Reino;
- el artículo 14 de este Decreto trataba la toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado, que se efectuaba en sesión que al efecto celebraba el Pleno. El tratamiento del Presidente del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 15.2 de este Decreto era de Excelencia;
- en lo concerniente al juramento y toma de posesión de los Consejeros Permanentes, los Consejeros natos y electivos y el Secretario general, venían regulados, respectivamente, por los artículos 28.3, 36 y 57;
- como elemento común a todos estos actos de toma de posesión, el artículo 115.1 del reglamento, disponía que las sesiones fueran públicas si así lo declaraba la presidencia para las “tomas de posesión de alguno de sus miembros o para conmemorar algún acontecimiento”. En estos actos, “una vez leída el acta de la sesión anterior, y siempre que en la sesión no se dé cuenta de algún expediente sometido a consulta”.

Hay otros artículos del Reglamento referidos a la colocación de los invitados ajenos a esta institución y la de todos los integrantes del Consejo de Estado en las sesiones plenarias.

Como veremos, el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, con la modificación realizada por el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, estableció una clasificación de los actos oficiales generales con criterios territoriales, determinando Además su presidencia para las ordenaciones individuales como no podía ser de otra forma. Así este reglamento diferenciaba los actos nacionales (art. 6), de los provinciales (arts. 7 y 8) y los municipales (art. 9).

Por otra parte, están los actos oficiales especiales, donde el criterio territorial no está presente, diferenciándose de los generales en otros aspectos como que quien organizaba solía presidir, salvo dos excepciones que trataremos al analizar detalladamente la regulación de las precedencias durante este periodo.

De acuerdo con el criterio territorial expresado anteriormente, el Presidente del Consejo de Estado, como máximo representante de este órgano, no constaba entre las autoridades a tener en cuenta en los actos oficiales generales de carácter territorial, donde se establecía quién era susceptible de presidir los actos. Tampoco se mencionaba al Presidente en los actos de carácter especial, debido a la falta de una regulación casuística. Únicamente, en el

caso de que aplicáramos el artículo 11 del reglamento, en el caso de que el Presidente del Consejo de Estado concurriera acompañando a la presidencia del acto, se le tendría en cuenta.

El Título VII del Decreto regulaba la ordenación de autoridades que asistían a los actos oficiales de carácter general, sin presidirlos, porque el criterio de precedencia estaba influido por la territorialidad del acto a celebrar. Dentro de este Título, el artículo 14 ordenaba al Presidente del Consejo de Estado en decimotercer lugar, por detrás del Jefe del Alto Estado Mayor y por delante del Presidente del Tribunal de Cuentas del Reino en la redacción original del Decreto, pero ya en la actualización del mismo artículo en 1970 se modificó la precedencia del citado Presidente del Consejo, situándolo en un lugar preeminente: el séptimo, inmediatamente detrás del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y por delante de su homólogo del Tribunal de Cuentas del Reino, lo que coincide con la modificación de su estatus, pero no de sus funciones, efectuada por la Ley Orgánica del Estado.

Si analizamos la situación del Presidente del Consejo de Estado en la nueva redacción, observamos que por delante de él se situaban Jefe de Estado y Heredero, Presidente del Gobierno, Presidente de las Cortes Españolas y del Consejo del Reino, Vicepresidente y Ministros del Gobierno, y, finalmente, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, quedando por detrás de él los Presidentes del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional.

Dentro del mismo Título VII del Decreto 1483/1968, que ordenaban las Corporaciones en todos los actos oficiales de carácter general, podemos apreciar que el Consejo de Estado también se situaba en séptimo lugar, tras el Gobierno de la Nación, el Cuerpo Diplomático acreditado en España, el Consejo del Reino, las Cortes Españolas, el Consejo Nacional del Movimiento y el Tribunal Supremo.

Al Consejo de Estado le sería de aplicación las ordenaciones recogidas en el artículo 17 del reglamento, permitiendo dos tipos de ordenación: la primera individual para los máximos representantes de las instituciones del Estado, según lo dispuesto en el art. 14., y situándose tras cada uno de ellos su institución. La otra ordenación coloca primero a todas las autoridades ordenadas individualmente (art. 14) y tras la última autoridad ordenada, las corporaciones en el orden del artículo 16.

d.4) La regulación de la toma de posesión de los miembros del Gobierno durante el franquismo.

d.4.1) El Decreto 166/1959.

En este Decreto únicamente se intenta unificar el texto de la toma de posesión, para cumplir con lo dispuesto en la Ley fundamental de 17 de mayo de 1957, indicando que se debe iniciar cualquier la fórmula de juramento con el párrafo “Juro lealtad y acatamiento a los principios generales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales del Reino”.

No hemos encontrado antecedentes a este texto que sirviera de base para esta regulación, por lo que entendemos que no debió estar unificada. Realmente, tampoco parece que fuera necesario que lo estuviera. Consideramos que esta regulación, como tantas otras durante este periodo histórico, surge ante la necesidad de unificación de estas fórmulas en un Estado moderno, como sucedió con la regulación de las precedencias o la publicación de la destacable Ley Orgánica del Estado en 1967.

d.4.2) La regulación de la toma de posesión en otras Leyes fundamentales del régimen.

En el texto refundido de las Leyes fundamentales del régimen, podemos encontrar referencias a la cuestión de la toma de posesión mediante juramento, que fueron finalmente reguladas de forma unificada por el Decreto 2184/1963, tras la regulación parcial de 1959.

El Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprobaron los textos refundidos citados, contemplaba diferentes disposiciones que trataban la toma de posesión de cargos, que, en algunos casos afectan a lo que estamos tratando en esta parte de nuestro estudio, aunque otras se hacían referencia a instituciones, órganos o autoridades diferentes:

- en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, el artículo segundo hacía extensivo el juramento a todos los órganos y autoridades que “vendrán obligados juramento a su más estricta observancia” y, como veremos posteriormente “el juramento que se exige para ser investido de cargos públicos habrá de referirse al texto de estos Principios fundamentales”, lo que obligó a modificar el texto de toma de posesión, como veremos seguidamente;
- en la Ley Orgánica del Estado, se expresó una particularidad en la toma de posesión del Presidente y los demás miembros del Gobierno, al indicarse expresamente, en su artículo 19 que: “el Presidente y los demás miembros del Gobierno, antes de tomar posesión de sus cargos, prestarán ante el Jefe del Estado juramento de fidelidad a este, a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes fundamentales del Reino, así como de guardar secreto de sus deliberaciones”. En este texto, la toma de posesión está compuesta de tres partes: la fidelidad al Jefe del Estado, a los Principios del Movimiento Nacional y otras leyes fundamentales, y, finalmente, guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, características muy próximas a las actuales, con las particularidades de un sistema político diferente, que se mantienen en la regulación actual.

En esta misma ley se estableció que la obligatoriedad de fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y a las demás Leyes fundamentales se hacía extensivo a todas las autoridades y funcionarios públicos, como estipula el artículo 43, una forma de obligar a la estructura administrativa del Estado a jurar fidelidad al régimen, a través del acto jurarla a sus leyes fundamentales;

- la propia LOE, en su artículo 50, regulaba también el juramento de fidelidad del Heredero de la Corona a los Principios del Movimiento y demás Leyes fundamentales del Reino , que se debía realizar cuando cumpliera los 30 años. El juramento se realizaba ante el Jefe del Estado;
- en el artículo 7º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado, se disponía el caso de que, “vacante la Jefatura del Estado, fuese llamado a suceder en ella el designado según el artículo anterior, el Consejo de Regencia asumirá los poderes en su nombre y convocará conjuntamente a las Cortes y al Consejo del Reino para recibirle el juramento prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey o Regente”.

d.4.3) El Decreto 2184/1963.

Basándose en la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgaron los principios del Movimiento Nacional y a que se hiciera preceptiva la observancia por todos los órganos y autoridades de que verificaran una referencia expresa a los principios de Movimiento Nacional en el juramento para ser investidos de cargos públicos, como hemos apuntado, se publicó el Decreto 2184/1963, de 10 de agosto, por el que se aprobaba la fórmula de juramento para la toma de posesión de cargos o funciones públicas.

Este Decreto derogó el de 29 de enero de 1959, que cumplía expresamente lo dispuesto en la Ley Fundamental citada, pero de una forma parcial al concretar únicamente la iniciación de una fórmula de juramento exigible para la toma de posesión en cargos o funciones públicas.

Esta regulación parcial no fue suficiente, vista la necesidad de extender una fórmula común a todos los órganos y dependencias del Estado, Provincia, Municipio, Entidades autónomas y Movimiento (extensión no dispuesta expresamente en la regulación actual, por lo que hay diversas formas de toma de posesión, según sea una institución u otra) por lo que se consideró necesario establecer una fórmula de juramento completa, de común aplicación a todos los casos en que fuera exigible, la que únicamente pudiera ser adicionada en supuestos especiales que requirieran necesariamente su aplicación. Esta fórmula estaba contenida en el artículo primero del Decreto citado, cuyo texto era: “Juro servir a España con absoluta lealtad al Jefe del Estado, estricta fidelidad a los principios del Movimiento Nacional y demás Leyes fundamentales del Reino, poniendo el máximo celo y voluntad en el cumplimiento de las obligaciones el cargo ... para el que he sido nombrado”.

Señalar algunas cuestiones destacables sobre este texto: no había opción de promesa, al encontrarnos en un Estado confesional; se ordenaban los elementos fundamentales de la toma de posesión (el servicio a España, la absoluta lealtad al Jefe del Estado, piedra angular del régimen, de acuerdo con lo previsto en la Ley fundamental de 17 de mayo de 1958 la “estricta” fidelidad a los principios del Movimiento Nacional, añadiéndose las demás Leyes fundamentales del Reino, y, finalmente, el celo y voluntad en el cumplimiento de las obligaciones del cargo); finalmente, y de la misma forma que en el texto actual, se especificaba el cargo del que se iba tomar posesión.

En el artículo segundo se establecía que los Ministerios que tuvieran necesidad de añadir algún concepto al texto, dado el carácter especial del Servicio lo comunicarían Presidencia del Gobierno (órgano emisor del Decreto), quien elevaría la oportuna propuesta al Consejo de Ministros, lo que nos da una idea de la inamovilidad de lo dispuesto en lo que se refiere al texto de toma de posesión.

Posteriormente se publicó la Orden de 6 de noviembre de 1963, de Presidencia del Gobierno, por la que se establecían normas de aplicación del Decreto de 10 de agosto del mismo año, en relación con la Ley de 19 de abril de 1961 sobre prestación de juramento en la toma de posesión de cargos y funciones públicas, que se refería a las tomas de posesión en la Administración, sin modificaciones significativas sobre el Decreto del mismo año.

e) El Consejo Nacional del Movimiento.

Para entender este órgano, representación colegiada del Movimiento Nacional, necesitamos ver previamente el propio Movimiento, definido en el artículo 4 de la LOE como “comunidad de los españoles en los Principios Fundamentales, informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios”. Destacamos en esta definición el marco ideológico - constitucional dentro del que debía tener lugar el juego político en “ordenada concurrencia de criterios”, algo que define perfectamente la libertad reinante durante el régimen.

El Movimiento estaba regulado por la Ley Orgánica de 28 de junio de 1967, del Movimiento y su Consejo Nacional, y actuaba a través de los siguientes órganos (art. 2.1):

- La Jefatura Nacional, que ostentaba el Jefe del Estado, aunque cumplidas las previsiones sucesorias, su ejercicio había de corresponder al Presidente del Gobierno, por delegación de aquél (de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la misma Ley Orgánica);
- El Consejo Nacional, que era el órgano político fundamental, representativo, de carácter colegiado del Movimiento que, principalmente, debía velar por la integridad de los Principios Fundamentales y el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las Leyes Fundamentales, como indicaba el Título IV de la LOE. Lo que parecía inspirar este título era el intento de aumentar el carácter representativo de este Consejo, asignándole la tarea de constituir el contraste de pareceres sobre la acción política, como indicaba el artículo 21.e de la citada LOE.
- La Secretaría General, que quedaba configurada, tras la Ley Orgánica del Movimiento de 1967, como órgano de ejecución al que correspondía dirigir las organizaciones y servicios del Movimiento. El Secretario General era Vicepresidente del Consejo Nacional, designado por el Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Gobierno.
- Los Consejos Provinciales y Locales, así como otras organizaciones y entidades consideradas convenientes para el cumplimiento de sus fines.

e.1) Fines y composición.

Sus fines estaban recogidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, siempre conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOE, estando basados en la unidad de España, la justicia social, la participación en las tareas políticas de las entidades naturales y la opinión pública (pero de acuerdo con las Leyes Fundamentales, lo que dejaba poca libertad real), promoción de la juventud, encauzar el contraste de pareceres y las tareas que sirvieran para la permanencia y perfeccionamiento del propio Movimiento

Nacional. Estos fines definen el régimen en sus diferentes aspectos, constituyendo lo que se denominó una “democracia orgánica” que no era tal.

La composición del Consejo Nacional estaba regulada por el artículo 22 de la LOE, constando de 109 miembros, como indicaba también el artículo 13 de la Ley Orgánica del Movimiento.

e.2) Funciones y funcionamiento.

Las funciones promovían la acomodación de las leyes y disposiciones generales a los Principios del Movimiento, pudiendo ejercer el recurso de contrafuero (equivalente al recurso de inconstitucionalidad actual pero sin su importancia ni un órgano específico de juicio sobre su oposición, en este caso, a las Leyes Fundamentales); sugerían al Gobierno la adopción de medidas para la mayor efectividad de los Principios y Leyes Fundamentales; conocían e informaban de cualquier proyecto o modificación de la Ley Fundamental antes de su remisión a las Cortes; y, finalmente, elevaban al Gobierno informes o memorias que considerara oportunos.

Su funcionamiento, según el artículo 28 de su Ley Orgánica, podía realizarse en Pleno y en Comisión Permanente, pudiendo constituirse Secciones y Ponencias preparatorias de los acuerdos tanto del Pleno como de la citada Comisión. Tenía un órgano de gobierno, la Mesa, que estaba formada por el Presidente, el Vicepresidente, tres Consejeros y dos Secretarios, elegidos de entre sus miembros por el Pleno del Consejo.

e.3) La precedencia de los integrantes del Movimiento Nacional.

Aunque el Movimiento Nacional no era una institución, sino un partido político único, sí que existían dentro del mismo diferentes órganos que fueron ordenados por el Decreto 1483/1968 de precedencias. Entre ellos no sólo podemos encontrar al Consejo Nacional del Movimiento, máximo órgano del Movimiento Nacional, sino otros que, con diferente implantación territorial, podían comparecer, colegiadamente o a través de sus representantes, a los actos oficiales celebrados en el territorio donde tenían jurisdicción y que, por su importancia e implantación debían ser tenidos en cuenta.

En lo que se refiere a la ordenación individual:

- el artículo 6, al tratar la presidencia de los actos nacionales, cualquiera que fuera el lugar donde se celebrara el acto, se refería a que pudiera presidir estos actos el Presidente del Gobierno, que era, a su vez, Presidente del Consejo Nacional del Movimiento. Aunque consideramos que su responsabilidad como representante del Ejecutivo era más destacable que la presidencia del Consejo, a no ser que el acto fuera organizado o tuviera relación con el Movimiento Nacional. En el mismo caso se encontraba el Ministro Secretario General del Movimiento. También se recoge en este mismo artículo al Jefe Provincial del Movimiento como alguien que podía presidir el acto, coincidiendo su cargo con el de Gobernador Civil en la provincia, lo que llevaba a una equiparación partidista o política con una institucional, como en el caso del Presidente del Gobierno;
- el artículo 10, que provenía de la clasificación establecida en el artículo 1.b) del mismo reglamento, establecía que el Consejo Nacional, o cualquiera de los órganos del Movimiento, podía organizar principalmente actos de carácter especial, a pesar de estar formado por altas autoridades del Estado, ya que sus funciones lo diferenciaban claramente de otros Consejos e instituciones y, sobre todo, del Ejecutivo, que era quien organizaba principalmente actos generales;
- el artículo 14 ordenaba a las autoridades en todos los actos de carácter general, donde volvemos a encontrar representantes del Movimiento. Además del Presidente del Gobierno, en su calidad de Presidente del Consejo Nacional del Movimiento (puesto 3 en este artículo), también aparecían en la relación: los Ministros, entre los que se encontraba el Ministro Secretario General del Movimiento (puesto 5); Ex Ministros, entre los que habría alguno que dispuso de la competencia sobre el Movimiento (11); Jefe provincial del Movimiento (25), que coincidía en su precedencia con el Gobernador civil; y, finalmente, Jefe local del Movimiento (40, último lugar de la relación). Como vemos, a la hora de ordenar a las autoridades se suelen tener en cuenta todos los ámbitos territoriales descritos y ordenados en lo que a la precedencia de las autoridades se refiere, criterio que

también es aplicable al Movimiento, dada su estructura territorial que abarca todos los ámbitos;

- como en otras instituciones destacadas del Estado, los Consejeros nacionales del Movimiento, como representantes del Consejo Nacional, también estaban relacionados entre las autoridades del artículo 19 que cuando asistieran a actos de carácter general celebrados en capitales de provincia o en sus municipios, siendo residentes, les era fijada su prelación.

En lo que se refiere a la ordenación colegiada:

- el artículo 16 ordenaba en quinto lugar al Consejo Nacional del Movimiento, situando al Consejo Provincial del mismo en el puesto 16, lo que da una idea de su importancia entre las instituciones. Además se ordenaba dentro del epígrafe que ordenaba a la Presidencia del Gobierno y los Ministerios al Secretario General del Movimiento en el puesto duodécimo y al Consejo Local en el penúltimo lugar. Sobre estas ordenaciones, hemos de tener en cuenta que el Consejo Nacional pasaba por delante del Tribunal Supremo o del Consejo de Estado, sin tener unas competencias institucionales destacables, aunque su actividad, eminentemente política, condicionaba el funcionamiento de todas las instituciones del Estado. Además, sus integrantes, que normalmente tenían un cargo institucional al más alto nivel de representatividad, eran lo suficientemente importantes como para que, considerados en conjunto en el seno del Consejo Nacional, tuvieran un poder y una precedencia destacables;
- de la misma forma que hemos visto anteriormente, el Consejo Nacional como institución relacionada en el artículo 16 y sus máximos representantes, recogidos en el artículo 14, pueden ser ordenados de acuerdo con el criterio expresado en el artículo 17 que tiene en cuenta a cada institución y a quien la preside, disponiendo de dos ordenaciones diferentes.

f) El Poder Judicial.

El otorgamiento de un estatuto constitucional a la Administración de Justicia no se produjo hasta la LOE, cuyo título V estaba dedicado a "La Justicia" de forma general. La propia LOE reiteraba lo ya indicado en la normativa reguladora del Poder Judicial: que la Justicia era administrada en nombre del Jefe del Estado, de acuerdo con las leyes, por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y responsables con arreglo a la ley.

La organización judicial española aparecía estructurada basándose en dos tipos de elementos decisorios: unipersonales y colegiados, y tuvo su base durante gran parte de la vida del Régimen en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 23 de junio de 1870.

Los principios constitucionales de la Justicia, expresados en ese texto de 1870, cumplían con los requisitos que un Estado de Derecho exige para la Administración de Justicia: la independencia judicial; la legalidad; la inamovilidad de los jueces; el deber de oficio y responsabilidad; la unidad jurisdiccional, sobre la que queremos hacer una precisión, ya que, bajo el rótulo de ordinarios se cobijaron tal número de jurisdicciones especiales y especializadas que la unidad jurisdiccional no fue durante este régimen un postulado que informara la realidad el ordenamiento jurídico.

f.1) Regulación.

Lo más destacable es que la regulación de este periodo se basó: en la normativa promulgada durante la Monarquía; la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939, que tuvo como objetivo una depuración política a todos los niveles; la publicación de diferentes instrumentos legislativos para regular la Justicia y en especial el Tribunal Supremo; y, finalmente, la regulación somera contenida en la Ley Orgánica del Estado de 1967.

f.1.1) La Ley de Responsabilidades Políticas de 1939.

Esta norma condicionó profundamente al Poder Judicial, ya que su objetivo fue realizar una profunda depuración política y someter a todos los funcionarios, incluidos los jueces, al régimen, exigiéndoles un certificado de adhesión al Movimiento.

Sobre la función judicial, esta ley indicaba que quedaban afectadas todas las personas que hubieran intervenido desde el 18 de julio de 1936 en Tribunales u organismos de cualquier orden, encargados de juzgar a personas por el solo hecho de pertenecer al Movimiento Nacional, y que, aunque la medida afectó a un escaso 5% de los jueces y muchos de ellos fueron readmitidos con posterioridad dado su conservadurismo y el haberse visto marginados de las actividades represivas llevadas a cabo en ambas zonas durante la guerra, esta cuestión conllevó una escasa depuración política.

Para el conocimiento de todos los asuntos relacionados con la Ley de Responsabilidades Políticas se creó un Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas que excluía otras jurisdicciones (art. 14 de la Ley), creándose una nueva jurisdicción extendida a todos los niveles territoriales.

f.1.2) Legislación básica durante este periodo.

La regulación del Poder Judicial durante este periodo se caracterizó, además de su condicionante político, por derogar toda la legislación del periodo republicano, retrotrayéndose a la legislación publicada durante la Monarquía (1870 y 1882), incluso utilizándola como guía para las precedencias o el ceremonial de algún acto concreto. Entendemos que las regulaciones parciales de este periodo, que afectaron principalmente al Tribunal Supremo, complementaron aquella legislación. No hubo una nueva regulación como tal hasta la publicación de la LOE en 1967, aunque fue muy escasa en su articulado, aunque fundamental en sus planteamientos.

f.1.3) La Ley Orgánica del Estado de 1967.

Esta disposición, de rango “constitucional”, junto con el resto de Leyes Fundamentales del régimen a las que actualiza, complementa y reordena, trata en su Título V de “la Justicia”, con una regulación somera pero especialmente destacable por su carácter básico, que no veíamos reflejada en una ley desde la de 1870.

Es representativo en esta ley, el orden en el que se coloca a la Justicia con respecto a otras instituciones del Estado, refleja la importancia dada a cada una de las instituciones reguladas. En este caso, el orden de precedencias sitúa a la Jefatura del Estado, Gobierno y Consejo Nacional del Movimiento por delante de la Justicia.

La regulación de la Justicia, que abarcaba los artículos 29 a 36 de la LOE, modificó disposiciones contempladas en la legislación básica sobre la que se apoyó este poder, tanto durante la Monarquía como en la Segunda República: las leyes de 1870 y 1882. Los cambios incorporados en algunas bases y el planteamiento de otras ayuda a entender los principios sobre los que sostenía el régimen, y la relación de unas instituciones con otras, al regularse de esta forma uno de los poderes esenciales del Estado.

Los elementos fundamentales de esta norma son:

- se declaró la independencia de la Justicia, administrada en nombre del Jefe del Estado, de acuerdo con la ley, por Jueces y Magistrados, caracterizados por ser independientes, amovibles y responsables (art. 29). Lo que trascendía a esta declaración es lo que se establecía en la propia LOE en sus primeros artículos, que condicionaba absolutamente al resto del articulado y sus interpretaciones afectando también a la Justicia al indicar que “al Estado incumbe el ejercicio de la soberanía a través de los órganos adecuados a los fines que ha de cumplir” (art. 1.II) y que “la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión” (art. 2.I), Y, sobre todo, lo dispuesto en el artículo 2.II: “el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones”. Esta cuestión modificó completamente el funcionamiento normal de las instituciones. Por otra parte, la coordinación de funciones conllevó el desequilibrio entre los diferentes poderes, estableciendo la primacía de unos con respecto a otros;
- el artículo 30 de la LOE sentaba las bases de un acceso universal a los Tribunales y de la gratuidad para quienes carecieran de medios económicos;

- el 31 trataba de la unidad de la función jurisdiccional, siendo únicamente los Juzgados y Tribunales los competentes para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todas las jurisdicciones, excepto la militar, regulada por el artículo 32, que trataba esta jurisdicción y la otra excepción significativa de la unidad jurisdiccional: la Eclesiástica. En el primer epígrafe de este artículo, se indica que la Militar se regía por sus propias disposiciones, que privativamente la regulaban. Por su parte, la Eclesiástica tenía su ámbito en lo establecido por el Concordato de España con la Santa Sede, suscrito en 1953;
- el artículo 33 de la LOE, disponía que la alta inspección de la Justicia correspondía al Presidente del Tribunal Supremo, indicando que debía ser designado entre juristas españoles de reconocido prestigio, lo que reduce la diversidad de su eventual origen, recogido en la legislación anteriormente contemplada;
- el artículo 34 establecía la protección de los Jueces y Magistrados, dictando que no podían ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados si no es por las causas previstas en las Leyes y con las suficientes garantías;
- el artículo 35 trataba del Ministerio Fiscal, definido como un órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, especificándose sus funciones y los órganos encargados de ejercerlas;
- finalmente, el artículo 36 disponía la obligación de prestar a los Juzgados y Tribunales el auxilio necesario para el ejercicio de la función jurisdiccional.

f.1.4) La regulación del Tribunal Supremo.

Se realizó por la Ley de 27 de agosto de 1938, sobre organización provisional del Tribunal Supremo, que lo reguló, indicando que “quedará constituido conforma a las normas de la presente Ley” (art. 3) que contenía las siguientes características: ejercicio de su jurisdicción sobre todo el territorio nacional; compuesto de un Presidente, cuatro Presidentes de Sala y dieciséis Magistrados distribuidos en cuatro Salas el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo se hará por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia y recaerá en persona del más alto prestigio por su competencia jurídica demostrada en el ejercicio profesional de la Administración, en la Cátedra o en la Carrera judicial o fiscal”. La misma norma se observaba para el nombramiento de Fiscal del Tribunal Supremo.

El nombramiento de los veinte Magistrados que tenían que componer el Tribunal Supremo se regulaba en el artículo 11, a través de un complejo mecanismo en el que: trece eran nombrados por el Gobierno entre los que hubieran sido Presidentes de Sala o Magistrados del Tribunal Supremo o de entre los Magistrados de término; dos, para conocimiento y fallo de los negocios contencioso-administrativos, nombrados directamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, de entre los que siendo Letrados tuvieran la categoría de Jefe de Administración de primera clase, quedando adscritos a la Sala tercera; el resto, hasta completar la dotación de las Salas (5), eran elegidos por el Ministro de Justicia, que proponía su nombramiento al Gobierno. Los candidatos a esta elección eran propuestos al Ministro por el Presidente del Tribunal Supremo, junto con los Magistrados nombrados conforme a los criterios anteriormente expuestos. El número de los candidatos era el triple de los puestos a cubrir y entre ellos sólo podía incluirse a personas del más alto prestigio por su competencia jurídica demostrada en la Administración, en la Cátedra, en notables publicaciones jurídicas o en veinte años de ejercicio de la abogacía.

La Ley de 17 de julio de 1945, sobre reorganización del Tribunal Supremo e Inspección de Tribunales, contempla que, debido a la diferencia de criterios y normas para la provisión de las diferentes vacantes del Tribunal Supremo, era necesario habilitar un único sistema de nombramientos, fijándose como válido el establecido en la Ley de 18 de marzo de 1944.

Finalmente, la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre reorganización de la Inspección Central de Tribunales, reforma de plantillas en las Carreras Judicial y Fiscal y procedimiento para designación de Magistrados del Tribunal Supremo, unificó las diferentes disposiciones reguladoras de la materia, respetando, como expresaba su preámbulo, “las líneas generales de las disposiciones orgánicas precedentes, así como las relativas al contenido funcional de la Inspección Central”.

f.1.5) La Audiencia Nacional y su regulación.

A pesar de que esta institución fue creada tras el fallecimiento de Franco y antes de la aprobación de la Constitución queremos comentar algunas cuestiones destacables de esta institución, no tanto sobre sus competencias sino sobre su ordenación protocolaria y el criterio aplicado para ello. En primer lugar, su creación se efectuó por Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero. En segundo lugar, esto hizo necesaria una ordenación protocolaria que contuviera a la Audiencia en el acto concreto de la apertura de los Tribunales. En tercer lugar, comentar que, finalmente, fue efectuada por el Real Decreto 2372/1977 que tuvo que tener en cuenta que estaba todavía vigente el Decreto de 1967, lo que quiere decir que se debe ordenar teniendo en cuenta las estructuras e instituciones franquistas, que pervivieron durante algún tiempo al final del régimen franquista, a pesar de la implantación de la Monarquía en 1975 y pese a lo avanzado de los trabajos que condujeron a la promulgación de la Constitución de 1978.

La ordenación de la precedencia de la Audiencia Nacional en el acto de apertura de los Tribunales, tanto como institución como a título individual de sus representantes, fue realizada, como hemos comentado, por el Real Decreto 2372/1977 en el que sorprende la aplicación de un criterio contenido en una norma de 1862, anterior incluso a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, solución arbitrada para darle soporte legal a un criterio de ordenación de una institución y sus autoridades en este acto de enorme importancia.

Analizando esta norma reglamentaria de 1977, observamos que se indicaba en su introducción que, al haber sido creada esta institución por Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, “se hace necesario determinar el lugar que en estrados han de ocupar sus componentes en el acto de la apertura de los Tribunales”. Continuaba disponiendo en el artículo primero de ese reglamento la ordenación individual de sus miembros más destacados, estableciendo que “el Presidente de la Audiencia Nacional, los Presidentes de sus Salas y el Fiscal, ocuparán en estrados [...] el lugar que les corresponde por su antigüedad entre el Presidente de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo, respectivamente”.

Esta ordenación, sin entrar en la precedencia relativa del Presidente de la Audiencia Nacional en ordenación individual, utilizaba un criterio frecuente en este Poder, como es el de la antigüedad en el cargo. En la ordenación colegiada, se disponía que “la Audiencia Nacional en Corporación se considerará incluida entre los números primero y segundo del párrafo primero del artículo primero del Real Decreto de 20 de mayo de mil ochocientos setenta y dos”. Este Real Decreto, publicado durante el reinado de Amadeo I de Saboya, colocaba cualquier institución judicial, como corporación, entre el Tribunal Supremo y la Audiencia de Madrid, al no haberse dispuesto la colocación de otras corporaciones.

Vemos en la regulación de 1862 que no hay una ordenación individual como tal, estando condicionada por la institución a la que cada autoridad pertenece, por lo que entendemos que, tras el Tribunal Supremo encabezado por su Presidente que finalizaba con el Magistrado más moderno y el Teniente Fiscal se situaría la Audiencia Nacional con su Presidente al frente y, tras el último representante de la citada Audiencia, la Audiencia de Madrid con su Presidente al frente.

Tras disponer los criterios de precedencia aplicables al Presidente de la Audiencia Nacional como autoridad individual y a la propia institución como Corporación, el Real Decreto proseguía regulando que:

- “el Teniente Fiscal y los Abogados Fiscales de la Audiencia Nacional se situarán por su orden de antigüedad entre los de su categoría”
- “los jueces centrales se colocarán entre los de Primera Instancia e Instrucción de Madrid por el orden que, según su antigüedad, les corresponda
- “el Secretario de Gobierno de la Audiencia Nacional se situará entre los Secretarios de Sala del Tribunal Supremo, por el orden que les corresponda según su antigüedad, los Secretarios de Sección, entre los de la Audiencia Territorial de Madrid y los Secretarios de los Juzgados Centrales entre los de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Madrid”.

Posteriormente, el Real Decreto disponía que la colocación en ordenación tanto individual como colegiada del Presidente de la Audiencia, como de la propia Audiencia Nacional, respectivamente: “en los demás actos judiciales a los que hayan de concurrir la Audiencia Nacional en Corporación o sus componentes, se observará el mismo orden de precedencia establecido en el artículo anterior”.

Hemos de comentar que la ordenación aplicada en 1977 no tuvo la continuidad esperada en el reglamento de precedencias de 1983, como hubiera sido de desear, algo que comentaremos en la parte final de este trabajo cuando realicemos propuestas de mejora de la ordenación de precedencias en el Estado.

f.1.6) Otra regulación destacable.

La Ley de 19 de julio de 1944, de Bases para la reforma de la Justicia Municipal, que estableció las bases para la Justicia Municipal como la división territorial, la denominación y jerarquía de los juzgados y todo lo referido a los Jueces, Fiscales, Secretarios, personal auxiliar, etc. en este ámbito territorial.

Y, finalmente, la Ley 42/1974, de 25 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia, publicada en las postrimerías del régimen, plantea cuestiones destacables, algunas de ellas ya vistas anteriormente en tanto afectan al Consejo Judicial, siendo la última norma que afectó al Poder Judicial durante la dictadura.

f.2) El Consejo Judicial.

Separado de la regulación expresa que hemos referido, relativa al Tribunal Supremo, constatamos en este periodo la creación del Consejo Judicial, encargado de simular cierto autogobierno en el Poder Judicial. Este órgano apareció por primera vez en la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre reorganización de la Inspección Central de Tribunales, reforma de plantillas en las Carreras Judicial y Fiscal y procedimiento para designación del Magistrados del Tribunal Supremo.

En su articulado (epígrafe B de la exposición de motivos y artículo 11 *in fine*) no podemos apreciar signos del citado autogobierno, desmentido tajantemente por el contenido de sus artículos que denotaban su dependencia del Tribunal Supremo y, sobre todo, por lo enrevesado de su formación, al estar compuesto por “los miembros de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y cinco Magistrados, uno por cada Sala de ese Alto Tribunal, designados por ellas mismas. Se somete a esta Junta la facultad de proponer, en los casos de provisión de vacante de Magistrado del referido Tribunal, una lista de los nombres por cada plaza que haya de ser provista, dentro de las que habrá de hacerse la designación necesariamente, forma ésta que permite la selección de los mejores, ya que sólo a condiciones de orden objetivo habrá de atenderse al hacer las propuestas y habida cuenta, por otra parte, que nadie mejor que el referido órgano debe conocer las aptitudes de los que pueden ser designados”.

Entre sus facultades, según esta disposición señalar las de declaración de aptitud que, previstas por otras disposiciones, fueran necesarias como requisito previo para la provisión de determinados puestos (epígrafe B y artículo 11) . No hay detalle en el texto de ninguna más, lo que lo aleja de una pretendida apertura del régimen creando un órgano para el autogobierno o la defensa de los intereses de los Jueces y Magistrados, al estilo de nuestro actual Consejo General del Poder Judicial, cuestión imposible dada la enorme importancia de las designaciones del Gobierno en la configuración de este alto Tribunal.

Finalmente, este órgano fue citado por la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia, que disponía que mantenía los órganos existentes, entre los que se encontraba el Consejo Judicial. Al ser derogada esta disposición por Ley 11/1978, de 20 de febrero, el órgano desapareció.

f.3) El Ministerio Fiscal.

Durante este periodo, la restitución del Tribunal Supremo por ley de 27 de agosto de 1938 también reguló aspectos fundamentales del Ministerio Fiscal, como su composición y nombramiento.

A esa disposición siguieron cronológicamente:

- la Ley de 19 de julio de 1944, de Bases para la reforma de la Justicia Municipal, que dictó aspectos sobre los Fiscales de los Juzgados Municipales y Comarcales y los de Paz;
- la Ley de 17 de julio de 1945, que reorganizó el Tribunal Supremo y la Inspección de Tribunales y todo lo referente al Ministerio Fiscal (plantilla, Fiscal del Tribunal Supremo, la Inspección fiscal, etc.);
- el Decreto de 10 de agosto de 1950 que modificó el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, para ajustar sus normas a las que regían en la Carrera Judicial con arreglo a los preceptos del Decreto orgánico de la misma de 8 de febrero de 1946;
- la Ley de 20 de diciembre de 1952, que reorganizó de nuevo la Inspección Central de Tribunales, las plantillas de las Carreras Judicial y Fiscal y el procedimiento para designación de Magistrados del Tribunal Supremo, con las rectificaciones obradas por las Cortes Españolas el 30 de diciembre de 1952;
- el Decreto de 21 de febrero de 1958, por el que se aprobó el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal (con las correcciones de erratas del Reglamento de 4 y 10 de abril de 1958), publicado para dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado que conllevó la adaptación de los Reglamentos Orgánicos de todos los cuerpos;

Como con toda la regulación orgánica y básica de las instituciones del Estado, la Ley Orgánica del Estado, en su artículo 35, dispuso algunas cuestiones sobre el Ministerio Fiscal, que fueron recogidas en el Decreto 437/1969. Entre ellas destacar la definición del órgano y de manera muy somera, sus funciones. Efectivamente, el Decreto 437/1969, de 27 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, definió perfectamente la institución durante el régimen, al indicar que:

- era el órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, siendo su misión “promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley, procurar ante los Juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social” (art. 1);
- “para cumplir con su misión, el Ministerio Fiscal utilizará los medios y recursos que las Leyes establezcan, comunicando al Ministerio de Justicia lo que observara cuando no encontrara en los medios el remedio a abusos y deficiencias” (art. 2);
- finalmente, el Ministerio Fiscal estaba constituido por el Fiscal del Tribunal Supremo, los funcionarios pertenecientes a la Carrera Fiscal y por los Fiscales municipales, comarcales y de paz (art., 9).

A ello, añadir lo que establece el artículo 35.II de la LOE, que dispone que las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal se ejercían por medio de sus órganos, que eran ordenados de acuerdo con los principios de unidad y dependencia jerárquica.

De estas cuestiones destacar la definición de la Fiscalía como un órgano de comunicación entre el Gobierno los Tribunales de Justicia, lo que lo hacía depender del Gobierno, algo que contrasta con la regulación actual, donde la definición del órgano viene determinada por su misión: “promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”, como indica en su artículo primero el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal vigente. La definición del órgano condiciona indefectiblemente sus funciones y el régimen en el que se insertan las diferentes instituciones, sus relaciones jerárquicas y el objetivo último de cada una de ellas.

La otra disposición del tardofranquismo es la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia, que disponía algunas bases sobre el Ministerio Fiscal, desarrolladas en su articulado. Entre todas ellas, cabe destacar la directriz XV de las Bases, dedicada al

Ministerio Fiscal, sentándose el postulado de que, en su relación con la Justicia, la actuación del Ministerio Fiscal ha de producirse con estricta imparcialidad y sujeción a criterios de legalidad, determinándose las bases de la organización del este Ministerio, conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica, y se le confía su propio gobierno, ejercido por el Fiscal del Reino, el Consejo Fiscal y los Fiscales Territoriales y Provinciales.

Finalmente, tras el fallecimiento del dictador (noviembre de 1975), antes de la aprobación de la Constitución de 1978, el Ministerio Fiscal fue regulado de forma indirecta por el Real Decreto 2372/1977, de 8 de septiembre, promulgado para establecer un orden de precedencia de la recién creada Audiencia Nacional y sus representantes en el acto de apertura de los Tribunales de ese año. En lo que respecta al Ministerio Fiscal, esta disposición también ordenó, entre otras autoridades de la Audiencia Nacional a su Fiscal, Teniente Fiscal y Abogados Fiscales.

f.4) Las precedencias de los miembros del Poder Judicial.

En este reglamento regulador de las precedencias de 1968, hay diferentes artículos que conllevan criterios de precedencia para los miembros del Poder Judicial o directamente la determinan con respecto a otras autoridades, tanto en ordenación individual como colegiada, que, recordemos, ordena a unas instituciones con respecto a otras.

En cuanto a los tipos de actos que podía organizar el Poder Judicial, (generales y especiales, según lo dispuesto en el artículo 1), consideramos que los de este poder estaban incluidos dentro de los actos de carácter especial, ya que eran organizados por “determinadas autoridades”, como los representantes del este Poder y, sobre todo porque los actos que pudieran organizar afectaban “de modo peculiar a sus respectivos servicios o funciones”, con características muy específicas y sometidos a reglas de ordenación y precedencia muy diferentes a las que encontramos en los actos generales, organizados por otras instituciones del Estado.

No consideramos que estén dentro de los actos generales porque su definición es destacadamente amplia, por lo que parece que en ella puedan entrar todas las instituciones, pero al concretarse las reglas de estos actos generales, la presidencia de los mismos incorpora un criterio territorial expresado en los artículos 6 al 9 del Decreto, donde no tienen cabida los representantes de la judicatura, dejando la presidencia únicamente para miembros del Gobierno y el poder ejecutivo, el Movimiento o los militares.

En cuanto a la presidencia de los actos de carácter especial, el artículo 10 dispone que la misma “cualquiera que sea el lugar en que se celebren, corresponderá a la autoridad que los organice”, incorporando dos excepciones, de las que interesa la del apartado b) que indica: “cuando quien organice, asigne expresamente la presidencia a otra autoridad”. Esto permite que el organizador siga teniendo, dadas sus especiales particularidades, la posibilidad de presidir el acto. Siguiendo con el ejemplo, los actos judiciales suelen estar presididos por el Presidente del Juzgado o Tribunal que organiza el acto, siendo potestativa la cesión de presidencia a otras autoridades.

Sentadas estas bases, en el articulado del reglamento de 1968 podemos encontrar la confirmación de nuestra teoría en que:

- el artículo 6 no cita al Presidente del Tribunal Supremo, como máximo representante del Poder Judicial, entre las autoridades que pueden presidir actos nacionales, lo que lleva a realizar algunas consideraciones;
- el artículo 14 dispone la ordenación individual de autoridades que únicamente asistan a los actos de carácter general, en la que podemos encontrar a algunos representantes del Poder Judicial. Al relacionarlos, vemos que su precedencia es la siguiente: Presidente del Tribunal Supremo de Justicia (6); Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar (14); Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia (16); Fiscal Militar y Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar (21); Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial (26); Fiscal de la Audiencia Territorial o Provincial (27); Juez de Primera Instancia e Instrucción (34); Juez municipal o comarcal (36); y, finalmente, Fiscal municipal o comarcal (37).

De esta ordenación deducimos que:

- están ordenados conforme a un criterio de jerarquía entre los diferentes Juzgados y Tribunales;
 - inmediatamente después de cada uno de los Presidentes de los diferentes Juzgados o Tribunales aparecen los respectivos Fiscales, excepto en el caso del Tribunal Supremo, en el que el Fiscal del Tribunal es relegado para dejar paso a otras autoridades del Estado más importantes. Hemos añadido en este caso a los fiscales, a pesar de que no hemos tratado esa institución para tener una visión completa del Poder Judicial;
 - la ordenación del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia lo sitúa entre una de las más altas autoridades del Estado, solo precedida por el Jefe del Estado, el Heredero de la Corona, el Presidente del Gobierno, Presidente de las Cortes (que a su vez es el Presidente del Consejo del Reino), y Vicepresidentes del Gobierno y Ministros. Esta ordenación lo ubica de forma bastante efectiva, tras la Jefatura del Estado, y dentro de los máximos representantes de los tres poderes fundamentales del Estado, encabezados por sus titulares, a excepción del Gobierno, que sitúa a varios de sus representantes entre las autoridades con mayor precedencia en los actos;
 - por su parte, la ordenación del Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, titular de una jurisdicción diferente de la ordinaria está justificada por el régimen y porque su situación es comparable a una última Sala del Tribunal Supremo;
 - la ordenación de los restantes representantes del Poder Judicial, además de alternar Juzgado o Tribunal con el representante del Ministerio Fiscal correspondiente están ordenados jerárquicamente.
- Artículo 16, que dispone la ordenación colegiada de corporaciones que asistan a los actos de carácter general, en la que de nuevo podemos encontrar a algunos representantes del Poder Judicial El Tribunal Supremo, que está en 6º lugar, el Consejo Supremo de Justicia Militar en el 10º y la Audiencia Territorial o Provincial en el 14º. La colocación de estos órganos colegiados corresponde aproximadamente con la de sus representantes en la ordenación individual, denotando la importancia dada a ambas instituciones.
- El artículo 17 ofrece una alternativa a las ordenaciones individuales (de autoridades) o colegiada (de corporaciones, instituciones, etc.) ante la eventual concurrencia tanto de autoridades como de corporaciones a los actos de carácter general, pudiéndose situar de dos formas: cada corporación a continuación de la autoridad que la preside, según el orden establecido no para las corporaciones (art. 16), sino individualmente para las autoridades (art. 14), por lo que, por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia se situaría por delante de los miembros del Tribunal; la otra posibilidad es que se ordene primero a las autoridades y luego a las corporaciones, de esta forma, se situaría en Presidente de este Tribunal en ordenación individual con las otras autoridades del Estado, según el criterio expresado en el art. 14 y las corporaciones tras la última autoridad, ordenada de acuerdo con el artículo 16 del reglamento.

Estas dos posibilidades de ordenación se aplicarían a todas las autoridades del Poder Judicial recogidas en el reglamento. Además del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, también se ordenaría de la misma forma el Consejo Supremo de Justicia Militar y la Audiencia Territorial o Provincial.

Las corporaciones que no vienen recogidas en el artículo 16 se ordenarían, en el primer caso, de acuerdo con la ordenación individual de sus máximos representantes (de acuerdo con el art. 14), no colocándose a continuación de cada representante la respectiva corporación al no estar recogida en el art. 16; la otra posibilidad es ordenar a los titulares de las instituciones todos juntos en el orden individual del citado art. 14 y tras la última autoridad, las respectivas corporaciones en el orden del art. 16, donde no se colocarían las subsiguientes instituciones por no venir detalladas en las ordenaciones colegiadas del reglamento.

Por supuesto, estas ordenaciones que detallamos sólo se refieren a los representantes del Poder Judicial relacionados en el Decreto ya que entre ellos se intercalarían otras autoridades de otros órdenes y Poderes del Estado u otras instituciones.

g) El Consejo de Economía Nacional.

g.1) Regulación.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 40.V de la LOE era el órgano consultivo, asesor y técnico en los asuntos de importancia que afectaran a la economía nacional, creado por Ley de 4 de junio de 1940. Esta ley disponía que el Consejo se relacionaba con los restantes órganos de la Administración a través de la Presidencia del Gobierno, lo que da una idea de su carácter eminentemente consultivo, técnico y asesor del citado departamento (art. 1). Además, el Consejo de Economía se podía relacionar directamente con los diferentes órganos en los casos en que su informe fuera preceptivo.

Estaba formado por el Presidente, Secretario general y un número de Vocales Consejeros, todos nombrados por el Jefe del Estado (art. 2). El Consejo se organizaba en una Secretaría general, una Comisión permanente de trabajo y en un número de Ponencias y Secciones necesarias para el desarrollo de sus actividades (art. 3).

El artículo 4 de la norma reguladora realizaba una equiparación destacable, ya indicaba que el Presidente, el Secretario general y los Consejeros “tendrán análoga categoría y representación que el Presidente y los Consejeros de Estado”, que recordemos restituido en febrero de 1940, unos meses antes de la regulación de este Consejo de Economía. La categoría y representación manifestadas no coinciden exactamente con la precedencia establecida para estos dos órganos, ya que el Consejo de Estado y el Consejo de Economía Nacional tienen diferente precedencia en el reglamento regulador del protocolo.

El artículo 5 de la Ley definía la misión del Consejo de Economía: “entender, desarrollar y proponer soluciones a aquellos problemas que el Jefe del Gobierno o el Consejo de Ministros le encomiende” e informar sobre los proyectos que le sometieran estas autoridades.

g.2) Precedencia.

Este consejo principalmente organizaba actos de carácter especial, como hemos visto que sucedía con otros Consejos consultivos o técnicos existentes durante este periodo. Estos órganos no están contemplados dentro de las instituciones del Estado cuyos presidentes o representantes eran susceptibles de organizar actos de carácter general en ninguno de los niveles territoriales, como expresa el artículo 6 del reglamento. Esta apreciación coincide con las funciones y el funcionamiento del Consejo, así como su dependencia orgánica de Presidencia del Gobierno, que lo aproxima a aquellos órganos consultivos y técnicos que comentábamos y que, dada su idiosincrasia, organizaban actos con características basadas en sus particularidades. Aunque no viene expresado en el Decreto de 1968, la dependencia orgánica del Consejo determinaba que fuera lógico que cediera la presidencia de sus actos a aquellas máximas autoridades que asistieran, principalmente del Gobierno o el propio Jefe del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.b del reglamento de precedencias.

En la ordenación individual de autoridades que asistían a los actos (art. 14.1), el Presidente del Consejo de Economía Nacional ocupaba el puesto noveno, por detrás del presidente del Consejo de Estado y del Presidente del Tribunal de Cuentas, no cumpliendo con exactitud la ordenación que señalaba su ley reguladora, pero aproximándose mucho, únicamente intercalando entre el Consejo de Estado y el de Economía Nacional, al Tribunal de Cuentas, que tenía una mayor tradición y entidad, además de ser un órgano que dependía del Jefe del Estado y de las Cortes Españolas, además de que no tenía carácter consultivo, sino técnico. Por detrás del Presidente del Consejo de Economía Nacional se situaban los Embajadores y Jefes de Misión extranjera en España.

Finalmente, el Consejo de Economía Nacional constaba entre las Corporaciones enumeradas en el artículo 16 del Decreto, estando sometido a la ordenación colegiada de este artículo, exactamente en el mismo lugar que en la ordenación individual y precedido por el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, sin embargo, por detrás se situaban el Consejo Supremo de Justicia Militar, ya que debido a su importante y especial representación, el Cuerpo Diplomático acreditado en España pasaba al segundo lugar en la ordenación colegiada, por detrás del Gobierno de la Nación.

A esta institución le eran perfectamente aplicables las particularidades del art. 17 cuando fueran convocados conjuntamente autoridades y corporaciones en los actos de carácter general, pudiéndose ordenar de dos formas: en la primera una ordenación individual para su presidente (art. 14), seguido por el resto del Consejo y, en la segunda, el presidente junto con los otros máximos representantes de las instituciones en el orden individual manifestado y, tras la última autoridad, las corporaciones en el orden del art. 16.

h) El Tribunal de Cuentas del Reino.

h.1) Regulación.

El Decreto de 26 de septiembre de 1941 estableció una Sala de Reintegros, como antecedente a la publicación del Decreto-ley de 25 de octubre de 1946 en el que se reorganizó el Tribunal de Cuentas y, sobre todo, por Decreto de 14 de febrero de 1947 en el que se reincorporan los antiguos funcionarios del Tribunal, entonces dispersos, a sus especiales funciones.

Durante este periodo hay una disposición fundamental, la Ley sobre Organización, funciones y Procedimiento del Tribunal de Cuentas del Reino, de 3 de diciembre de 1953 que reguló un Tribunal dependiente del Jefe del Estado y de las Cortes orgánicas, lo que, como todos los órganos de este periodo condiciona su funcionamiento.

La Ley de 1953 disponía que el Tribunal de Cuentas del Reino era el “Organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal”, como señalaba su artículo primero, y que podía actuar en función meramente fiscal o en función jurisdiccional. Así, en el ejercicio de la primera, le correspondía poner en conocimiento del Jefe del Estado y de las Cortes la opinión que se formara acerca de los términos en que hubieran sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal. Detrás de esta obligación doble estaba la clave del sistema franquista en la que se encontraba al Jefe del Estado en la cúspide, que encarnaba al propio Estado y en él concurrían todos los poderes, por lo que debía cumplirse tanto la pleitesía oportuna como la información de la situación de cualquier cuestión de Estado y, de entre ella las referidas a las competencias del Tribunal. Además, en el artículo 27 se señalaba que el nombramiento de Presidente, Ministros y Fiscal del Tribunal correspondía al Jefe el Estado, coincidiendo con lo que luego expresó la Ley Orgánica del Estado refiriéndose a la unidad de poder y coordinación de funciones.

Las funciones que desarrollaba eran precisadas en el artículo 17, donde disponía que el ejercicio de la función de informe al Jefe del Estado y a las Cortes se llevaba a cabo por medio de informes o Memorias, que podían ser ordinarios o extraordinarios.

El Tribunal de Cuentas del Reino tenía la categoría de Supremo, como indicaba su artículo 2, añadiéndose “con jurisdicción especial y privativa, en cuanto contra sus resoluciones de casación y revisión no se da recurso alguno”. En el artículo 8 se indicaban los órganos del Tribunal, de los que destaca el Pleno, compuesto por el Presidente, los Ministros, el Fiscal y el Secretario general y que actuaba constituido en Sala de Gobierno o en Sala de Justicia, por lo que no se hicieron modificaciones con respecto a lo dispuesto en la legislación de la República. En el artículo décimo se trataban las atribuciones del Presidente donde se apreciaban con claridad las relaciones del Tribunal con las otras instituciones, lo que condicionaba su precedencia, además de por su condición de órgano técnico y por su doble dependencia de las Cortes Españolas y del Jefe del Estado.

Esta ley tuvo una modificación somera en la Ley 87/1961, de 23 de diciembre, sobre modificación de algunos artículos de la Ley que organizaba el Tribunal de Cuentas del Reino.

Por otra parte, destacar que la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas, mantuvo vigente el Reglamento de 16 de julio de 1935, lo que da una idea de la calidad del texto republicano y que destaca la consideración de que este órgano tiene un marcado carácter técnico.

Finalmente, la Ley Orgánica del Estado, declaró la plena independencia del Tribunal de Cuentas y se definió su función fiscalizadora. Su artículo 55 dispuso que “deberá poner en conocimiento del Gobierno y de las Cortes, a través de las correspondientes memorias e

informes, la opinión que le merezcan los términos en que hayan sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal”, pero que, pese a su nueva orientación no modifica un ápice su relación con el Jefe del Estado, que sigue siendo quien nombra a sus miembros.

h.2) Las precedencias del Tribunal de Cuentas del Reino.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 al 9 del reglamento de Precedencias de 1968, el Tribunal de Cuentas, como otros órganos técnicos o consultivos no es una de las instituciones cuyo máximo representante sea considerado como una autoridad que pueda presidir los actos oficiales de carácter general, que son ordenados de acuerdo con un criterio territorial (nacionales, provinciales y locales), ya que estos actos han de ser presididos por determinadas autoridades del Estado.

En cuanto a los actos de carácter especial, regulados, en lo que a su presidencia se refiere, por el artículo 10 de este Decreto, la regla general determina que su presidencia corresponderá a la autoridad que los organice, lo que determina que este Tribunal puede organizar actos de esta índole y presidirlos.

En cuanto a la posición del Presidente del Tribunal de Cuentas o a esta institución en las ordenaciones individuales y colegiadas, podemos ver que:

- en el artículo 14 del Decreto, que determina las ordenaciones individuales en los actos de carácter general, Presidente del Tribunal de Cuentas en el octavo lugar, inmediatamente entre el Presidente del Consejo de Estado y el Presidente del Consejo de Economía Nacional. Esta colocación viene condicionada por su carácter técnico de este Tribunal y su dependencia directa de dos órganos destacables: la Jefatura del Estado y las Cortes Españolas;
- en cuanto a la ordenación colegiada está regulada por el artículo 16 del Decreto, donde el Tribunal de Cuentas aparece también en el noveno lugar, precedido y seguido por los mismos Consejos que en la ordenación individual.

A este Tribunal también le serán aplicables los dictados del artículo 17 del reglamento, previsto para cuando son convocados conjuntamente Autoridades y Corporaciones a los actos de carácter general: en la primera se realiza una ordenación individual de las autoridades de acuerdo con el art. 14, situándose a continuación de cada presidente su respectiva corporación. De esta forma en el noveno lugar se situarían el Presidente del Tribunal, seguido por todo el Tribunal de Cuentas; , se situaría en el noveno lugar, como hemos comentado; en la segunda posibilidad, al acordarse la ordenación individual de los máximos representantes de cada institución juntos y tras ellos las respectivas corporaciones, el Presidente del Tribunal de Cuentas se situaría en su lugar de acuerdo con el ya citado art. 14, situándose el resto del Tribunal en el noveno lugar de las instituciones que se situarían por detrás de la última autoridad asistente que estuviera regulada en el art. 14.

i) La Universidad.

i.1) Regulación.

La regulación principal de esta institución durante este periodo fue:

- La Ley de 29 de julio de 1943, promulgada como una primera regulación sobre la ordenación de la Universidad española, dispuso en su introducción destacables declaraciones sobre la autonomía de la que podía disfrutar la universidad declarándose de forma general que: “surge el perfil de la nueva Universidad, dotada de personalidad jurídica, centrada en una justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva y se conservan todas las Universidades existentes sin mengua de que disposiciones complementarias regulen la distribución de las Secciones de las distintas Facultades, así como el establecimiento de los Institutos profesionales, según las exigencias propias de cada región española”.

Parece destacable el planteamiento de un punto intermedio entre un “intervencionismo rígido y la autonomía abusiva”, algo que contrasta con la intervención del Estado en la

Universidad tras la Guerra Civil, donde más del 40% de los profesores fueran depurados ideológicamente. A esto se añade la garantía de que se conservarían todas las universidades, y en base a la diversidad regional se desarrollaría una nueva planta de Secciones de las distintas Facultades e Institutos profesionales, donde se aprecia en la intención del legislador un intento de modernización de la institución universitaria a través de estos deseos. Realmente, la universidad quedó controlada por parte del Ministerio correspondiente, que es lo habitual, incluso en la actualidad. De todas formas, subyace el régimen dictatorial en la disposición que acabamos de ver, con un intervencionismo en los asuntos eminentemente universitarios, como las libertades académicas y de cátedra, cuando no deberían corresponder a las autoridades políticas o institucionales.

En lo que se refiere a la autonomía económica y administrativa se dispuso que: “en cuanto al régimen económico, se confiere a la Universidad una prudente autonomía financiera, se estimula el mecenazgo, y en lo referente al régimen administrativo se regula su funcionamiento con un criterio de uniformidad, autonomía y rapidez en los servicios”.

Como vemos, esta disposición pese a sus declaraciones, no permitió que fuera real la autonomía, estando supeditada, como la de casi todos los órganos e instituciones de la época, al régimen imperante a través del Jefe del Estado, pero sobre todo al concepto de Estado que orientaba el funcionamiento normal de las instituciones durante esta época. Todo ello estaba contenido en la del artículo 2.º de la ley al indicar que: “el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones”. Esta declaración de principios, de rango similar al constitucional, constituyó una declaración sobre en qué principios se asentaban las instituciones, como hemos visto al analizar las más importantes.

Dentro del texto de esta ley, destacar los artículos 38 a 40, que regulaban la figura del rector, disponiendo que era el Jefe de la Universidad (art. 38) y que quienes estaban inmediatamente por debajo del rector ejercían funciones de orden académico, actuando por delegación y en representación del rector.

El artículo 39 determinaba sus tratamientos históricos de Magnífico y Excelentísimo, que tenían que aparecer en todos los documentos universitarios que a él afectaran. Además gozaba, como jerarquía cultural en el Distrito Universitario, de la representación que le correspondiera. Estas manifestaciones, más allá de la tradición histórica que conllevaban el tratamiento o su consideración como Jefe de la Universidad, convertían al rector en una autoridad representativa en lo que cultura atañía, de ahí su pertenencia a diferentes órganos consultivos del régimen. Incluso algún rector, tras la regulación de 1970 llegó a ser Procurador en Cortes, como hemos comentado al tratar la institución parlamentaria. Es por ello, que el rector presidía los actos académicos de su Distrito, a no ser que los presidieran otras autoridades de mayor precedencia como el Jefe del Estado, el Ministro de Educación Nacional, cualquier otro Ministro, el Subsecretario (entendemos que de Educación Nacional) o los Directores Generales del Departamento (de Educación Nacional, también). Estas autoridades son exactamente las citadas veinticinco años más tarde en el reglamento de precedencias, como susceptibles de presidir los actos a los que asistieran, por lo que entendemos que si no había un decreto como tal sí que existían normas que orientaban los actos, al menos los de carácter académico o, simplemente, universitarios. Esta idea coincide con lo expresado en otras partes de nuestro trabajo sobre la existencia de unas reglas, que creíamos únicamente limitadas al ámbito general, pero que parece que extienden su acción a otras instituciones.

Finalmente, el artículo 40 trataba del nombramiento y cese por Decreto del Ministerio de Educación Nacional, lo que establecía su dependencia orgánica. De otra parte, se establecían las condiciones para acceder al cargo de rector, entre las que se encontraba la de ser militante de la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET de las JONS).

Este artículo finalizaba tratando la toma de posesión de los rectores, que debería ir acompañada de la debida solemnidad académica, lo cual es enormemente genérico pero que conduce directamente al uso de la tradición y costumbre universitaria en los actos de esta institución, con una gran raigambre.

- La Ley 14/1970, de 4 de agosto.

Tras algunas modificaciones menores durante su vigencia, la ley de 1943 fue derogada por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, con el intento de adaptarse a una nueva época más aperturista.

De su articulado, destacar la regulación que se hace de la autonomía universitaria, que conducirá a esta institución a disfrutar de una autonomía cualificada, diferente a la del resto de instituciones y constitucionalmente garantizada en el artículo 27.10 de la Constitución, como veremos.

De esta norma, destacar:

- o el artículo 56, donde se establecía que la autonomía “para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración”, donde apreciamos una autonomía eminentemente interna, restringida a las cuestiones relacionadas con el fin último de la universidad y su funcionamiento interno, pero un gran avance con respecto a la anterior regulación;
- o el artículo 64, que planteaba otra cuestión sobre la autonomía universitaria al indicar que “las Universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y verificación de conocimientos, el cuadro y el sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia e investigación dentro de las disposiciones de la presente Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo”. Esta autonomía, que la universidad podía utilizar internamente, las enseñanzas y los regímenes de docencia e investigación, tenía como límites los marcados por la ley y, en su caso el reglamento de desarrollo de la misma. Además se vio completado con que las universidades podían asumir “la ordenación, gestión y administración de los Centros y servicios propios y la supervisión de los Centros no estatales universitarios a ellas adscritos”, autonomía que se caracteriza siempre por su eminente carácter académico e interno, nunca referido a la representación de la institución, su independencia dentro de las directrices del Ministerio ni, por supuesto, en la elección de sus representantes o su dirección.

Además, en esta ley se regulaba de nuevo, entre otras, la figura del rector, disponiéndose en su artículo 77:

- o que era nombrado por Decreto a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, entre los Catedráticos numerarios de Universidad, oídos los órganos de gobierno y el patronato de la universidad. Comparando esta regulación con la anterior se aprecian modificaciones en las condiciones de acceso al cargo de rector, habiendo desaparecido la adscripción política e incorporando, por primera vez, a la propia universidad en la elección de quien la debía gobernar, aunque sólo fuera porque podían elaborar una propuesta, pero sin capacidad de elección;
- o que gozaba del tratamiento y honores tradicionales;
- o además ostentaba la condición de Procurador en Cortes, como ya hemos comentado antes, lo que lo sitúa entre las autoridades que, por su cargo, ocupaban ese puesto en las Cortes, debido a la modificación obrada en las leyes reguladoras de la institución parlamentaria, incorporando nuevos Procuradores, provenientes de diferentes ámbitos sociales y colectivos, además de la Familia, el Municipio y el Sindicato;
- o finalmente, el rector ostentaba la autoridad delegada del Ministerio de Educación y Ciencia en el Distrito, así como la representación corporativa de los Centros docentes estatales radicados en el mismo, lo que no deja lugar a dudas sobre su dependencia, pese al discreto aperturismo de la norma.

i.2) Precedencias de la universidad.

La regulación de las precedencias no contemplaba a las universidades como una de las instituciones cuyo máximo representante estuviera considerado como una autoridad que pudiera presidir los actos oficiales de carácter general caracterizados por un marcado carácter territorial. No siendo una de las más importantes instituciones del Estado esta institución no

organizaba actos de carácter general. Tengamos en cuenta que estos actos estaban ordenados de acuerdo con un criterio territorial y tenían que ser presididos por determinadas autoridades del Estado, normalmente al más alto nivel, miembros del Poder Ejecutivo, de la Jefatura del Estado, de la Administración local o militares, detallados en los artículos 6 a 9 del reglamento.

En lo que se refiere a los actos de carácter especial, regulados por el artículo 1.b), consideramos que los actos organizados por la universidad eran de carácter especial, dadas sus tradiciones, su estructura interna (muy condicionada por la figura del rector) y su propia normativa. Estos actos venían también regulados, en lo que a su presidencia se refiere, por el artículo 10 de este Decreto, que establecía, “cualquiera que sea el lugar en que se celebren, [su presidencia] corresponderá a la autoridad que los organice”, lo que coincide con la consideración dada al rector por la normativa legal reguladora de la universidad (Jefe de la universidad, representación limitada a su ámbito, etc.) aunque esté incluido entre los que pueden hacer uso de la cesión de presidencia ante la concurrencia de determinadas autoridades a sus actos.

Además de los tipos de actos y su respectiva regulación, el reglamento ordenador de las precedencias diferenciaba dos rangos de ordenación:, en los que consta el rector:

- la ordenación individual, regulada por el artículo 14 del Decreto, que ubicaba al rector en el puesto 29, inmediatamente detrás del Gobernador Militar y Jefe de los Sectores Naval y Aéreo y por delante del Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad y Cabildo Insular (que, a su vez precedía al Alcalde), una colocación adecuada a la importancia de la institución que representa y a las limitaciones de la misma, tanto en cuanto al ámbito de la institución, que no es político, de partido o para toda la sociedad, sino eminentemente académico y cultural;
- la ordenación corporativa estaba regulada por el artículo 16 del Decreto, donde el Claustro Universitario quedaba entre las últimas instituciones tenidas en cuenta, al quedar en el número 19, por detrás de las representaciones consulares extranjeras y por delante de los Centros y Organismos regionales o provinciales de los Ministerios, el Consejo Local del Movimiento y otras Corporaciones cuando existieran en el Municipio donde se celebrara el acto. Es normal que la universidad no sea una de las primeras instituciones a tener en cuenta por lo comentado anteriormente, pero sorprende su colocación tras las representaciones consulares, con menor precedencia dentro del conjunto de autoridades y también como colectivo, al no tener la representación que tienen los embajadores o sus asimilados. Con esta salvedad, la colocación con respecto a otras instituciones se basa en otros criterios que la hacen válida, como la representación de la administración periférica del Estado o la presencia de autoridades del Movimiento de ámbito local, que entendemos más importantes y con un ámbito de actuación o de influencia social superior al de la universidad;
- en cuanto a la ordenación conjunta de autoridades y corporaciones, fruto de la aplicación del artículo 17 del Decreto, siempre obedecía a la convocatoria conjunta en los actos de carácter general, como hemos señalado. De acuerdo con esta disposición la ordenación podía ser: rector, ordenado individualmente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14, y, a continuación el Claustro universitario o el rector, de nuevo ordenado individualmente con el resto de autoridades, y, al finalizar la ordenación individual regulada por el art. 14, se colocaba a los componentes de las instituciones reguladas por el art. 16 y en el orden de precedencia que ese artículo establece.

j) Las Fuerzas Armadas.

j.1) Regulación.

Elemento esencial, especialmente durante los primeros años del régimen, al encontrarnos ante una dictadura militar, el artículo 37 de la LOE disponía que: “las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”, artículo que, en principio no parece muy alejado del actual, pero que contiene diferencias esenciales ya que se incluía en las Fuerzas Armadas a las Fuerzas de Orden Público. Actualmente no están contempladas las Fuerzas y Cuerpos

de Seguridad del Estado en la regulación de las Fuerzas Armadas, porque tienen carácter civil. Únicamente se dispone en diferentes artículos de la Constitución las particularidades de los Institutos Armados sometidos a disciplina militar. Su misión de garantizar “la unidad e independencia de la Patria”, contrasta con la garantía de la soberanía e independencia de España de la regulación actual, lo cual es importante, porque esta soberanía en nuestro régimen actual reside en el pueblo español. La diferencia de funciones de las Fuerzas Armadas conlleva una concepción completamente diferente de la soberanía, en quién reside y cual es el objeto de la existencia de las Fuerzas Armadas en el entramado de instituciones del Estado.

El artículo 38 de la propia LOE hablaba de la Junta de Defensa Nacional, un órgano compuesto por el Presidente del Gobierno, los Ministros militares, el Jefe del Alto Estado Mayor y los tres Jefes del Estado Mayor de los tres ejércitos, que proponía al Gobierno las líneas generales de la seguridad y defensa nacional.

j.2) Precedencias de los representantes de las Fuerzas Armadas.

En el reglamento regulatorio se dispuso una destacable diferenciación a la hora de determinar la precedencia de las autoridades militares, tanto de forma individual como corporativa. En las ordenaciones que se realizaban según los actos fueran de carácter general o especial, se regulaban diferentes aspectos como quien presidía que actos, la ordenación de los asistentes institucionales y, finalmente, la diferenciación entre ordenaciones individuales y corporativas o colegiadas. En todas ellas podemos identificar la importancia dada por el régimen al estamento militar, incluso en sus postrimerías cuando fue publicado el reglamento regulador de las precedencias en 1968.

j.2.1) Ordenación individual.

- Actos de carácter general.

Para estos actos, había una destacable división territorial en actos nacionales, provinciales y locales.

En cuanto a la presidencia de los actos nacionales, los más importantes no sólo por su ámbito, sino por quienes pueden y deben presidirlos, el artículo 6 disponía las siguientes autoridades militares como susceptibles de presidir estos actos:

- o los Capitanes Generales del Ejército, Capitanes Generales de la Armada y Capitanes Generales del Aire por orden de antigüedad (puesto 6 de las autoridades que pueden presidir estos actos);
- o los Tenientes Generales y Almirantes con mando de Capitanía General de Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea, por orden de antigüedad en el empleo (puesto 7);
- o autoridad militar residente en tierra, mar o aire, con atribuciones de Capitán General, por orden de antigüedad en el empleo (puesto 8);
- o Gobernador General (puesto 9);
- o Gobernador militar y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo, por orden de antigüedad en el empleo (puesto 11);
- o autoridad militar residente de tierra, mar o aire, por orden de antigüedad en el empleo (puesto 13).

La presidencia de estos actos, los más importantes organizados en España, denotaba la enorme importancia de los Ejércitos, que no perdieron importancia, pese a que el Decreto fue publicado en las postrimerías del régimen (1968 y modificado en 1970). La institución militar ocupaba, sin contar al Jefe del Estado, que era militar, ni a los miembros militares del Consejo de Ministros, cinco de los trece puestos de autoridades susceptibles de presidir los actos generales.

Los actos provinciales estaban regulados por los artículos 7 y 8 del Decreto, girando en torno a la máxima autoridad provincial, que era el Gobernador civil. En el artículo 8 se trataba la excepción de que al acto provincial asistiera un representante expreso del Jefe del Estado, o concurrieran otras autoridades entre las que destacaban, de nuevo, el Capitán General de la Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea, o, en su

caso, el Gobernador General, lo que planteaba la subsidiariedad del poder militar tras el civil, pero siempre presente como autoridades susceptibles de presidir los actos si no asistía el máximo representante civil.

En cuanto a los actos municipales, estaban regulados por el artículo 9 y normalmente eran presididos por el Alcalde, aunque podían ser presididos por el Gobernador General, entre otras autoridades civiles. Al final del artículo, se contemplaba también la posibilidad de que concurrieran las autoridades militares citadas en el artículo 7 pudiendo presidir el acto municipal como presidían los provinciales.

En segundo lugar, y refiriéndonos también a los actos de carácter general, si no se presidía pero se asistía a los mismos, se realizaban también ordenaciones reguladas por el artículo 14, donde podemos encontrar a:

- Capitanes Generales del Ejército, Capitanes Generales de la Armada y Capitanes Generales del Aire por el orden establecido en el segundo párrafo del artículo 11 (ante igual cargo y rango, prevalecerá siempre la antigüedad), el puesto 13.
- Jefe del Alto Estado Mayor, el puesto 15.
- Jefe del Estado Mayor Central, del Estado Mayor de la Armada y del Estado Mayor del Aire, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11, el puesto 18.
- Jefe del Mando de la Defensa Aérea, el puesto 19.
- Capitán General de Región Militar, de Departamento Marítimo, Jurisdicción Central de la Armada y Jefe de la Región Aérea, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11, el puesto 20.
- Gobernador General, ocupaba el puesto 23.
- Comandante General de Base Naval y General Jefe de Zona Aérea, el puesto 24.
- Gobernador militar y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11, en el puesto 28.
- Comandante Militar de Provincia Marítima y Comandante Militar Aéreo, en el puesto 32.
- Comandante Militar, Ayudante Militar de Marina y Comandante Aéreo, que tenga categoría de Jefe, en el orden el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11, en el puesto 35.
- Comandante Militar, Ayudante Militar de Marina y Comandante Aéreo, en el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11, en el puesto 39.

Finalmente, destacar que el artículo 18, segundo párrafo, recogió la ordenación individual de las autoridades de Marina con insignia a flote, que se realizó en el artículo 18, cuando concurrieran a actos que se celebraran en el puerto donde se encontraran sus buques, y que debían ser clasificadas en relación con las autoridades de la Armada que aparecían en el artículo 14 del Decreto.

- Actos de carácter especial.

Como hemos comentado, los actos de carácter especial son los “organizados por determinadas autoridades al afectar de modo peculiar a sus respectivos servicios o funciones”. La definición es confusa por lo que tenemos serias dudas sobre si lo son los organizados por alguna autoridad militar. En principio, consideramos que lo son por las características diferentes de sus servicios o funciones y por su propia idiosincrasia y las enormes diferencias de su regulación propia con la de otras instituciones.

La cuestión es que, dada la amplitud de la representación militar en los actos generales, tanto para presidirlos como a la hora de tenerlos en cuenta como asistentes, parece que cuando los representantes de las Fuerzas Armadas organizaban actos éstos tenían que ser de carácter general. Consideramos que no siempre era así, ya que una cuestión es asistir o presidir y otra bien diferente es organizarlos. Además, las características diferenciadoras de la institución militar nos lleva a pensar que sus actos son de carácter especial.

j.2.2) Ordenación de corporaciones y ordenación mixta en actos.

Dentro de la ordenación del artículo 16, se indicaba la precedencia del Alto Estado Mayor, en el undécimo lugar, por detrás del Consejo Supremo de Justicia Militar (que vimos en su momento al tratar el Poder Judicial y su evolución histórica). También podemos constatar la

inclusión de otras autoridades militares, como son las Corporaciones, representaciones y coautoridades misiones militares dependientes de los Ministerios, en el puesto 12.

Esta ordenación denota la importancia de la institución militar en un régimen que, como hemos visto, dispone presidencias de autoridades militares en actos sometidos al criterio territorial, llegando a niveles de detalle destacables a la hora de especificar qué autoridades individuales de carácter militar pueden presidir actos en todos los ámbitos territoriales, y que también son ordenados de forma destacable en la ordenación corporativa o colegiada.

La ordenación de autoridades y corporaciones de forma conjunta en los actos de carácter general (art. 17) ofrecía las dos posibilidades que ya hemos analizado anteriormente para otras instituciones, con las salvedades de la presencia de algunas autoridades militares que sólo estaban recogidas en la ordenación individual (art. 14) y no en la de instituciones en la ordenación corporativa (art. 16), lo que nos lleva a considerar que la ordenación será semejante a otras instituciones que se encuentran en el mismo caso, como el Poder Judicial.

De acuerdo con esto, las dos posibilidades del artículo 17 son: que se ordenaría individualmente a todas las autoridades militares recogidas en el artículo 14 en sus respectivos lugares, acompañadas, únicamente en el caso del Alto Estado Mayor de la corporación completa; y como segunda opción se ordenaría de forma individual a todas las autoridades militares recogidas en la ordenación individual, colocando tras la última autoridad regulada por el reglamento de precedencias, a las diferentes instituciones, entre las que se encontraría el Alto Estado Mayor, en el orden dispuesto por el artículo 16 del reglamento citado.

k) Instituciones no contempladas.

De entre las instituciones no contempladas, destaca la ausencia de un tribunal equiparable al de Garantías Constitucionales del periodo republicano o al actual Tribunal Constitucional, al no contemplarse su existencia.

Es cierto que durante el régimen no llegó a haber una Constitución como tal y la presencia omnímoda del Jefe del Estado condicionaba el normal funcionamiento de las instituciones, impidiendo el régimen una democracia real, sustituido su Poder Legislativo por unas Cortes configuradas como “órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado” que, aunque teóricamente debían cumplir esa función, estuvieron profundamente condicionadas por ser una de las expresiones del control inabarcable del Jefe del Estado, a través de la sanción de las Leyes. No olvidemos el sistema institucional estaba basado en la unidad de poder y la coordinación de funciones.

Por todo ello, el órgano constitucional que debía tratar la cuestión de la “inconstitucionalidad”, adaptada al régimen, fue sustituido por un recurso de contrafuero, mecanismo particular contra aquellos actos contrarios a las esencias del régimen, expresadas tanto en los Principios Generales del Movimiento como en las Leyes Fundamentales del Reino.

Para SÁNCHEZ ⁸⁵, la LOE estableció “un recurso especial, sujeto a un procedimiento especial y a una resolución compleja en la que intervienen varios órganos. No puede decirse que sea un recurso judicial, aunque en el proceso hay perfiles de una *litis* judicial e intervienen órganos de la Magistratura y el órgano que finalmente eleva la propuesta de resolución es presidido por el Presidente del Tribunal Supremo. Más bien es un instrumento [...] de control del proceso legislativo y de defensa y protección de unos principios constitucionales como continuidad del régimen y de los principios que le imprimen carácter”. Con estas características, este recurso fue regulado, como hemos comentado, por la LOE en su Título X (artículos 59 a 66), disponiendo que es cualquier “acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes fundamentales del Reino” (art. 59.1). De esta forma, el régimen establecía como eventual “Constitución” a las Leyes Fundamentales del Régimen y a su ideario político, expresado en los Principios del Movimiento Nacional.

⁸⁵ SÁNCHEZ AGESTA, L. (1972): “El recurso de contrafuero y la protección del orden constitucional”. Revista de Estudios Políticos, número 181. (Págs. 11 y ss.).

Así, ante estas posibles vulneraciones por parte del Gobierno o las Cortes Españolas, se estableció el recurso de contrafuero ante el Jefe del Estado, que como mayor autoridad de la Nación y piedra angular del sistema, asumía las competencias no sólo de su alta Magistratura, sino también como intérprete de las vulneraciones de las esencias del régimen. Apreciamos que, vista la estructura de poderes del régimen y la evidente subsidiariedad de las Cortes con respecto al Gobierno, era normal que el recurso de contrafuero solo estuviera destinado a los actos legislativos de la institución parlamentaria o las disposiciones generales del Gobierno. No hay otros órganos con influencia suficiente en el funcionamiento del Estado que pudieran vulnerar los principios en los que se basaba el Estado franquista, ni se supone que tuvieran que acontecer eventuales conflictos entre los diferentes órganos del mismo, ya que sobre ellos estaba la ya mencionada “unidad de poder y la coordinación de funciones” y la autoridad del Jefe de Estado.

El artículo 60 de la LOE indicaba quiénes podían promover el recurso de contrafuero, que únicamente podía ser presentado por:

- el Consejo Nacional (del Movimiento), en todo caso, por acuerdo adoptado por las dos terceras partes de sus Consejeros. Este Consejo, como órgano superior del Movimiento Nacional, parecía el más adecuado para presentar este recurso contra disposiciones que vulneraran los Principios Generales del Movimiento, no teniendo sentido en el otro caso manifestado en la propia LOE;
- la Comisión Permanente de las Cortes en las disposiciones de carácter general del Gobierno, mediante acuerdo adoptado por la mayoría de dos tercios de sus componentes. Esta cuestión demostraría un cierto desacuerdo entre las disposiciones del poder Legislativo y el Ejecutivo, que difícilmente aceptamos porque no hay una posibilidad real de disensión entre ambas instituciones.

Ante la inexistencia de un órgano con competencias jurisdiccionales adecuadas al conflicto “constitucional”, el artículo 61.1 se refería a que “el recurso de contrafuero se entablará ante el Consejo del Reino en el plazo de dos meses a partir de la publicación en el BOE de la ley o de la disposición de carácter general que lo motive”. La inclusión del Consejo del Reino es lógica, dada su importancia durante este periodo y su función de asesoramiento del Jefe del Estado en los asuntos más importantes. A partir de ahí, se ponía en marcha un procedimiento, descrito en el mismo artículo en el que “el Presidente del Consejo del Reino dará cuenta inmediata al Jefe del Estado de la interposición del recurso de contrafuero y lo pondrá en conocimiento de la Comisión Permanente de las Cortes o del Presidente del Gobierno, según corresponda, a los efectos de que si lo estiman necesario, designen un representante que defienda ante el Consejo del Reino la legitimidad de la ley o disposición de carácter general recurrida”.

Entonces, según el propio artículo 61, en su último apartado, cuando el “Consejo del Reino, de concurrir fundados motivos, podrá proponer al Jefe del Estado la suspensión, durante la tramitación del recurso, de la ley o disposición de carácter general recurrida o, en su caso, del precepto o preceptos de ella que resulten afectados por el recurso”. Esto es muy importante, porque el Consejo del Reino, máximo órgano del régimen, podía decidir sobre esta cuestión, ejerciendo funciones de “Tribunal Constitucional”, previamente a un dictamen de una Ponencia, descrita en el artículo 62, presidida por un Presidente de Sala del Tribunal Supremo de Justicia e integrada por: un Consejero Nacional, un Consejero Permanente de Estado, un Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia y un Procurador en Cortes. Todos debían ser designados por la Comisión Permanente de las instituciones respectivas y, en el caso del Tribunal Supremo, por su Sala de Gobierno.

Detallando la composición de esta Ponencia, como órgano “constitucional” de carácter técnico, podemos apreciar que hay dos representantes del Tribunal Supremo (y uno de ellos lo presidía) y un representante de cada una del Consejo Nacional del Movimiento, Consejo de Estado y Cortes Españolas, incluyendo de esta forma a las más altas instancias de la Nación. Pero realmente quien tenía la decisión sobre el recurso no era este órgano, sino el Consejo del Reino, presidido para la ocasión por el Presidente del Tribunal Supremo, lo que le daba un marcado carácter jurisdiccional.

El trámite se realizaba de la siguiente forma: el dictamen de la Ponencia “se elevará al Consejo del Reino con expresión de los votos particulares, si los hubiere”. Finalizado esto, y

según el artículo 62.II, el Consejo del Reino, “propondrá al Jefe del Estado la resolución que proceda”.

Nos parece destacable que en la formación de la Comisión se utilizara a un órgano consultivo del más alto nivel como el Consejo del Reino haciendo las funciones de Tribunal Constitucional del Régimen y la decisión última del Jefe del Estado, como si lo presidiera, un mecanismo técnicamente complicado con algunas dificultades y evidentes conflictos de intereses, dada la constitución de la Comisión, y del propio Consejo. Recordemos que la Comisión contaba con la representación de cuatro instituciones diferentes del Estado para el análisis de la cuestión, lo que daba diferentes puntos de vista sobre el acto legislativo o disposición general del Gobierno, especialmente por el representante de las Cortes ya que pese a lo mermado de su función legislativa real podía haber un claro conflicto de intereses entre un acto legislativo del Gobierno y uno de las propias Cortes.

Por otra parte, la composición del Consejo del Reino también podía inducir una actuación condicionada no tanto por sus influencias, que eran muy diversas, sino por su variada composición ya que, como sabemos, estaba formado por 17 personas, según el artículo 4 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (modificada por la LOE):

- el Presidente de las Cortes, que lo presidía, aunque para desarrollar estas funciones “constitucionales”, como hemos visto, la presidencia recaía en el Presidente del Tribunal Supremo, que pasaba de ser consejero a presidirlo, quedando el Presidente de las Cortes, evidentemente, como integrante del Consejo;
- 6 consejeros natos: presidentes del Tribunal Supremo, Consejo de Estado e Instituto de España, Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que sean Procuradores en Cortes, el Capitán General en activo y de mayor antigüedad y el Jefe del Alto Estado Mayor;
- 10 consejeros electivos, 2 por cada uno de los siguientes grupos: consejeros nacionales, sindicales, familiares y de Administración local y uno por el de Rectores y Colegios Profesionales.

El Consejo del Reino actuaba también a instancia de otros dos órganos, el Consejo Nacional y la Comisión Permanente de las Cortes, cuando en ellos fuera acordado promover el recurso de contrafuero por las dos terceras partes de sus miembros y sólo se correspondía tramitar el recurso y proponer la resolución del mismo ante el Jefe del Estado, siendo este quien tenía de decidir en última instancia. No obstante, entendemos que la propuesta de resolución sería tenida en cuenta por el Jefe del Estado ante las características de su proposición, que no siendo vinculante sí que tenía un carácter técnico y político que condicionaba su aprobación.

El artículo 63 se refiere a la otra vía, basada en el supuesto en que la Comisión Permanente de las Cortes advirtiera vulneración de los Principios del Movimiento o demás Leyes fundamentales, en un proyecto o proposición de ley dictaminado por la Comisión correspondiente de las Cortes, exponía su parecer, en escrito razonado, al Presidente de las Cortes, quien lo trasladaba a la Comisión que lo hubiere dictaminado para que lo sometiera a nuevo estudio, se suspendía su inclusión en el orden del día del Pleno o se retiraba del mismo. Este mecanismo se diferenciaba del anterior en su trámite, al tratarse de una proyecto o proposición de ley emanado desde las Cortes, por lo que, antes de su tramitación parlamentaria quedaba suspenso.

El artículo 64 se refería a la anulación por contrafuero de “el acto legislativo o disposición de carácter general del Gobierno que haya sido objeto de recurso”, obligando a la inmediata publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’ de la nulidad acordada, con el alcance que en cada caso proceda”, lo que daba publicidad a la anulación del acto o disposición.

El artículo 65 planteaba cuestión previa de inconstitucionalidad, semejante a la actual, que se podía plantear contra todo proyecto o proposición de ley, elaborados por las Cortes, antes de ser sometidos a referéndum, disponiendo que el Jefe del Estado “interesará del Consejo Nacional que manifieste, en plazo de quince días, si a su juicio existe en la misma motivo para promover el recurso de contrafuero”. Si entendiera que el motivo existe, el Consejo Nacional “procederá a entablarlo en la forma prevista en el artículo sesenta y uno. En caso contrario, así como en el de quedar desestimado dicho recurso, la ley podrá ser sometida a referéndum,

y después de su promulgación no podrá ser objeto de recurso de contrafuero”. Esta cuestión se diferencia del actual recurso de inconstitucionalidad en que actualmente no está prevista en la LOTC la figura del recurso previo de inconstitucionalidad, sino únicamente “a partir de su publicación oficial” (art. 31 LOTC) y la cuestión previa de inconstitucionalidad se caracterizaba por ese carácter previo. Destaca que el análisis es efectuado obligatoriamente antes de que los proyectos o proposiciones de ley sean sometidos a referéndum nacional y, una vez promulgada, ya no cabrá este mecanismo de control “constitucional” contra esa disposición. Finalmente, el artículo 66 disponía que “una Ley especial establecerá las condiciones, la forma y los términos en que haya de promoverse y sustanciarse el procedimiento a que dé lugar el recurso de contrafuero”, lo que se hizo a través de la Ley 8/1968, de 5 de abril, regulando el Recurso de Contrafuero, modificada por la Ley 25/1973, de 21 de julio.

3.4. La relación entre las instituciones en el franquismo.

De lo que hemos visto hasta ahora, podemos extraer algunas conclusiones sobre cual era la relación entre las diferentes instituciones en este periodo histórico, lo que llevaría a poder ordenar su precedencia, como se realiza en el reglamento de 1968.

Dada su importancia, la Ley Orgánica del Estado estableció algunas cuestiones que ayudan a entender cual es la relación entre las diferentes instituciones:

- el recurso de contrafuero fue un mecanismo ideado para proteger la rigidez de las Leyes Fundamentales del franquismo. Su funcionamiento tenía algunas peculiaridades que analizaremos porque observamos que, de su funcionamiento y el las instituciones relacionadas con él, podemos determinar su importancia y finalmente sus relaciones:
 - o contempladas cuando se trata el recurso de contrafuero, que hemos visto, SÁNCHEZ⁸⁶ indicaba que, si consideramos al Jefe del Estado como ‘defensor de la Constitución’, cuyas resoluciones son asesoradas, pero independientes de la propuesta efectuada por el Consejo del Reino, el recurso de contrafuero puede ser sólo un instrumento político del Consejo Nacional frente a las Cortes, o de las Cortes, o más específicamente de su Comisión permanente, frente al Gobierno, siendo sometido al arbitraje del Jefe del Estado. No obstante, no olvidemos que, según la LOE, el Presidente del Gobierno es, a su vez, el Presidente del Consejo Nacional del Movimiento y de su Comisión Permanente (art. 21) como Jefe Nacional del Movimiento por delegación del Jefe del Estado, lo que puede influir en estas relaciones entre órganos, al tener esta doble condición.
 - o En este caso, el Jefe del Estado actuaría, como recuerda el Preámbulo, como una suprema instancia política, en cuanto es el representante de la Nación cuya soberanía personifica”. En definitiva, el recurso es utilizado como elemento de relación política entre las diferentes instituciones, donde el propio Jefe del Estado se erige, no sólo en representante de la soberanía nacional, sino como instrumento de equilibrio entre el Gobierno, el Consejo Nacional y las Cortes, determinando su poder real ante cualquier diferencia de opinión en la aplicación de las Leyes Fundamentales del régimen y en el cumplimiento de los principios fundamentales del Movimiento Nacional.
 - o Esta decisión política iba encaminada a la protección también política, más que jurídica, de los Principios del Movimiento y las demás leyes fundamentales, pero trasciende esa protección porque afecta a la ordenación “constitucional” de las instituciones de una manera evidente, donde demuestran su importancia algunas con respecto a otras a través de un mecanismo peculiar donde sólo algunas pueden intervenir y constituir determinados órganos.
 - o Sobre quién podía promover el recurso apreciamos que, únicamente la Comisión Permanente de las Cortes o el Consejo Nacional (art. 60 LOE), disponían de esa potestad. Sorprende que no pueda promoverlo el Poder Judicial en uso de sus facultades o en el caso en que surgieran dudas sobre su interpretación en algún contencioso, aunque el Presidente del Tribunal Supremo, miembro del Consejo del Reino, pase a presidirlo para proponer al Jefe del Estado la resolución que proceda, según el artículo 62.II de la LOE. Además otros órganos, como el Consejo de Estado u otros de carácter consultivo, deberían haber podido plantear el recurso cuando vieran afectada la legalidad o su funcionamiento por los actos legislativos o

⁸⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L. (1972): Art. cit. (Pág. 30).

- disposiciones del Gobierno o de las Cortes Españolas.
- Al determinar contra qué se podía presentar el recurso, acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnerara los Principios del Movimiento Nacional, de nuevo vemos una limitación en las instituciones que se pueden ver afectadas por el recurso, cuando teóricamente la potestad legislativa reside en las Cortes Españolas. Parece necesario que este recurso pudiera ser planteado como un mecanismo de control previo de la Ley en sus diferentes formas, lo que evitaría las limitaciones que contempla la LOE al respecto. En este caso, este mecanismo no da la importancia debida a las Cortes Españolas, a pesar de que hemos apreciado que realizaban un papel discutible, pero en la evolución del régimen sus modificaciones las “democratizaron” un poco, lo que debería haberse visto acompañado por una mejor situación ante este recurso.
- En la misma LOE, como continúa SÁNCHEZ se “constitucionaliza” la figura del Presidente del Gobierno (art. 13 y ss.) determinándose que, constituido por el mismo Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que determina la política nacional, a lo que hay que añadir otras funciones contempladas en el resto de artículos del Título III de la LOE. Estas funciones son ejercidas por el Gobierno, siempre teniendo en cuenta que “El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros” (art. 13.I). Estas funciones ampliadas con respecto a la normativa anterior acaban constatando la dependencia del máximo órgano del Poder Ejecutivo del Jefe del Estado. Además, el Consejo del Reino era quien elevaba la propuesta en terna de candidatos de quien debía ser el Presidente del Gobierno.

El Gobierno controlaba y era asesorado por la Junta de Defensa Nacional, integrada por el Presidente del Gobierno, los Ministros de los Departamentos militares, el Jefe del Alto Estado Mayor y los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. Este órgano, del que forman parte las más altas autoridades militares, proponía al Gobierno las líneas generales concernientes a la seguridad y defensa nacional, lo que enlaza con una de las funciones del Jefe del Estado, como veremos inmediatamente. Además, el Alto Estado Mayor era dependiente del Presidente del Gobierno, lo que estrechaba la vinculación del Ejecutivo con las Fuerzas Armadas.

- Se limitaban las facultades del Jefe del Estado, al aumentarse las del Consejo del Reino pero, pese a ello, continuaba:
 - dirigiendo la gobernación, como hemos comentado (art. 13.I);
 - conservando las atribuciones legislativas que le concedieron las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 (Disposición Transitoria 1ª, II). Esta cuestión se debía mantener hasta que se cumplieran las previsiones de la Ley de Sucesión y fuera llamada a ejercer la Jefatura del Estado, a título de Rey, del Regente, una nueva persona para la Jefatura del Estado.

Pese a la limitación en sus facultades, no olvidemos que el Jefe del Estado, según el artículo 6 de la LOE):

- “es el representante supremo de la Nación, personifica la soberanía nacional, ejerce el poder supremo político y administrativo”, lo que lo colocaba en un lugar sólo ocupado por él, y condicionaba su relación con las diferentes instituciones, pero también con los ciudadanos, como manifestaba el artículo 2 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, modificado por la LOE, que expresaba que “los españoles deben servicio fiel a la Patria, lealtad al Jefe del Estado y obediencia a las leyes”, esto se completaba con lo dispuesto en el artículo 8, que indicaba que “la persona del Jefe del Estado es inviolable. todos los españoles le deberán respeto y acatamiento”;
- “ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento Nacional”, lo que lo situaba en la cúspide de este órgano político, pero además, según lo dispuesto en la propia LOE (art. 14.V y 25) presidía el Consejo Nacional del Movimiento, siendo Presidente del mismo Consejo, cargo que delegaba en el Presidente del Gobierno a partir de la publicación de esta Ley Orgánica;
- “garantiza y asegura el regular funcionamiento de los Altos Órganos del Estado y la debida coordinación entre los mismos”, lo que lo situaba como alguien que podía influir sobre ese funcionamiento, incidiendo sobre su coordinación. Además, todos

los Presidente de los Altos Órganos del Estado tomaban posesión ante él: presidente del Gobierno y Ministros (art. 19) y según lo dispuesto en el artículo 58 los Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional además eran designados por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino, ni siquiera de los integrantes de los respectivos consejos o instituciones.

- En lo que se refiere al Presidente de las Cortes, que a su vez lo era del Consejo del Reino, su designación también era realizada por el Jefe del Estado entre los Procuradores en Cortes que figuraran t en una terna que le sometía el Consejo del Reino. Este nombramiento, pese a su evidente endogamia, era refrendado por el Presidente del Consejo del Reino en funciones.
- “sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución”, lo que le llevaba a afectar a las Cortes Españolas, que no tenían un poder legislativo efectivo, como hemos comentado, ya que la sanción no era un mecanismo automático;
- “ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire”, lo que también lo colocaba al frente de la institución militar en todos los órdenes;
- “vela por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior”, lo que afectan a a la seguridad del Estado y al orden público;
- “en su nombre se administra justicia, ejerce la prerrogativa de gracia” como títulos afectos a su Suprema Magistratura que lleva a estos rasgos honoríficos en el funcionamiento normal de la justicia, pero además tal y como dispone el art. 57 “corresponde al Jefe del Estado decidir [...] las cuestiones de competencia entre la Administración y los Jueces o Tribunales ordinarios y especiales” y también las que se produjeran entre el Tribunal de Cuentas y la Administración o entre el Tribunal de Cuentas y los Tribunales ordinarios y especiales, lo que hacía, de hecho, al Jefe del Estado, árbitro de las cuestiones jurisdiccionales o administrativas que afectarían a los Tribunales, tanto ordinarios y especiales, como de Cuentas en sus diferentes relaciones.
- “confiere, con arreglo a las leyes, empleos, cargos públicos y honores”, como máximo representante del Estado;
- y, finalmente, “acredita y recibe a los representantes diplomáticos y realiza cuantos actos le corresponden con arreglo a las Leyes fundamentales del Reino”, como Jefe del Estado, atribución lógica, por otra parte.

Por otra parte, según el artículo 7, en lo referente a la relación de la Jefatura del Estado con otras instituciones:

- convocaba las Cortes y podía prorrogar una legislatura. Este mecanismo se realizaba a instancia del Gobierno o de las Cortes, de acuerdo con el Consejo del Reino, según lo dispuesto en este artículo, apartados a) y b);
 - de forma explícita el artículo indicaba que el Jefe del Estado designaba y relevaba de sus funciones al Presidente del Gobierno, al Presidente de las Cortes y demás Altos Cargos en la forma prevista en las Leyes (apartado d);
 - convocaba y presidía el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional cuando asistiera a sus reuniones (apartado e);
 - presidía si lo estimaba oportuno las deliberaciones del Consejo del Reino y del Consejo Nacional con algunas limitaciones a esa presidencia o simplemente presencia cuando se trataran algunas cuestiones. Tampoco podía estar presente cuando se realizaran votaciones, al objeto de garantizar una cierta independencia de este órgano consultivo (apartado f);
 - únicamente el Jefe del Estado podía pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino (apartado g y también en el art. 56);
 - podía recabar informes del Consejo Nacional (apartado h).
- Las Cortes adquirieron una mayor representatividad al crearse los Procuradores en Cortes en representación de la familia (art. 2.1.f de la Ley de Cortes), democratizando un poco su composición, como ya hemos señalado.

Por otra parte, según el artículo 50 de la propia LOE “además de su participación en las tareas legislativas” le competían, en relación con el Jefe del Estado una serie de cuestiones relacionadas con:

- el juramento o promesa de fidelidad a los Principios del Movimiento y demás Leyes

fundamentales del Reino, del Jefe del Estado y del heredero de la Corona al cumplir éste 30 años;

- o la resolución las cuestiones que puedan surgir en el orden de sucesión;
- o la autorización al propio Jefe del Estado para realizar aquellos actos que, por Ley fundamental, requirieran la intervención de las Cortes Españolas;
- o y otras funciones que les conferían las Leyes fundamentales.

En su potestad legislativa, las Cortes podían limitar la capacidad reglamentaria del Gobierno (art. 52), pero en la realidad, esta función normativa del Ejecutivo tenía más importancia que de las propias Cortes Españolas.

En su función de control del Ejecutivo, tanto el Presidente del Gobierno como los Ministros debían informar a las Cortes sobre la gestión del Gobierno y de sus respectivos Departamentos y responder a ruegos, preguntas e interpelaciones de las Cortes, aunque en absoluto de la forma y con la importancia actuales.

- El Movimiento Nacional se articulaba como órgano constitucional en el Consejo Nacional (art. 22) y en una Jefatura Nacional (art. 25, como hemos señalado al ver el Recurso de Contrafuero) y cuya presidencia, a partir de la LOE, recaía en el Presidente del Gobierno.
- El Tribunal de Cuentas debía poner en conocimiento del Gobierno y de la Cortes la opinión que le merecieran los términos en que hayan sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal (art. 55);
- El Consejo de Regencia, órgano destacable contemplado en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, modificada también por la LOE, estaba constituido por una autoridades o personalidades de diferentes ámbitos: el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad Consejero del Reino y el Capitán General o, en su defecto, el Teniente General, en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos (art. 3). Este órgano era presidido por el Presidente de las Cortes, siendo su presencia imprescindible para poder adoptar acuerdos válidos o, en su defecto, la del Vicepresidente del Consejo del Reino.

A partir de esta configuración de relaciones de interdependencia, se aprecia la enorme importancia de algunos órganos y las competencias residuales o secundarias de otros, que acabará reflejada en el reglamento de precedencias de 1968 que consideramos se basaron en gran medida en las Instrucciones Provisionales de Presidencia del Gobierno que dispusieron las reglas fundamentales en cuanto a la ordenación de autoridades y otras cuestiones del protocolo de Estado.

En cuanto a los órganos más destacables de este régimen hemos de considerar a:

- la Jefatura del Estado, profundamente condicionada por los elementos esenciales definitorios del régimen franquista y que, a pesar de la institución del refrendo, era el órgano sobre el que se construía toda la arquitectura del Estado. Su importancia y funciones son fundamentales para entender el régimen;
- el Consejo del Reino, un órgano que abarcaba más competencias de las normalmente relacionadas con su tarea consultiva y muy próxima a la Jefatura del Estado, ejerciendo funciones que enlazaban directamente con el actual Tribunal Constitucional;
- el Gobierno, con mayor poder que las propias Cortes, pese a los controles que se supone debía realizar el órgano legislativo sobre el ejecutivo, condicionado Además por la enorme importancia de la Presidencia del Gobierno, que ostentó el propio Jefe del Estado durante mucho tiempo y que no abandonó del todo gracias a la LOE;
- el Consejo Nacional del Movimiento, órgano político con competencias de interpretación y salvaguarda de las esencias del régimen;
- algunas autoridades como el Presidente de las Cortes, integrante de la mayoría de los Consejos (Reino, Regencia, etc.) faltos de una autoridad del Estado que los presidiera e hiciera que sus decisiones tuvieran un cierto apoyo del Poder Legislativo o las autoridades militares, presentes en el entramado institucional con un poder propio, a pesar de su dependencia del Gobierno. Aunque no se trata de una verdadera institución del Estado,

porque de hecho no lo es, las autoridades militares ganaron en importancia como colectivo estando representados en la mayoría de los órganos del Estado o en los que debían decidir las cuestiones destacadas para el régimen, como las Cortes Españolas, donde había altos cargos militares entre sus Procuradores o los diferentes consejos que contenían una representación militar.

Entre las instituciones que consideramos de segunda categoría y que quedaron relegadas o que, por su carácter técnico, no llegaron a tener la importancia que cabía suponerles, destacar:

- las propias Cortes, superadas por el Gobierno en cuanto a potestad legislativa y, sobre todo, reglamentaria. A pesar de los intentos de democratización parcial a partir de la LOE, la institución nunca llegó a ser un auténtico parlamento, condicionada por el origen de sus procuradores y, sobre todo, por su elección no democrática. Así, apartadas de su función legislativa real gracias a la importante función reglamentaria del Gobierno, a la falta de autonomía, a que no elegían a ninguno de los altos cargos del Estado y la capacidad de sanción del Jefe del Estado, su importancia no fue destacable.
- el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Economía Nacional, órganos consultivos o técnicos cuyas funciones se vieron realizadas por otros órganos (como fue el caso del Consejo de Estado, cuyas funciones fueron suplidas por el Consejo del Reino) o eran residuales en la estructura del Estado. A pesar de tener importancia en el entramado de instituciones, realmente no llegaban a abarcar más que sus propias competencias, no disponiendo de poder de influencia. Con esta perspectiva, la publicación del Decreto 1483/1968 incide, a través de la ordenación de precedencias, en la importancia relativa de estos órganos y denota las relaciones entre ellos, que podemos apreciar en:
- qué autoridades son susceptibles de presidir los actos nacionales (art. 6), como los más importantes de los oficiales, donde únicamente constan, además del Jefe del Estado (o su representante designado) y el Heredero de la Corona, que como hemos visto no disponía de esa potestad; autoridades del Gobierno o de la Administración del Estado (Presidente, Vicepresidente/s, Ministros y Gobernador Civil en la provincia donde se celebra el acto); de la Administración Local (Alcalde); y el resto son cinco autoridades militares, desde los Capitanes Generales de los tres Ejércitos hasta la Autoridad Militar residente de Tierra, Mar o Aire.

Encontramos el mismo criterio en los actos provinciales (arts. 7 y 8), donde el Gobernador Civil presidirá los actos, a excepción de la presidencia de un representante del Jefe del Estado, concurra un miembro del Gobierno o el Capitán General de la Región Militar o sus homólogos de los otros dos Ejércitos o, finalmente asista el Gobernador General. En caso de no poder asistir el Gobernador Civil presidirá los actos el Secretario General del Gobierno Civil, el Secretario General de la misma institución, el Presidente de la Diputación o el de la Audiencia.

El criterio para los actos locales (art. 9) se repite a menor escala, pudiendo ostentar la presidencia de los actos generales el Alcalde, siempre y cuando al mismo no concurren el Gobernador General, el Gobernador Civil, el Subgobernador o el Delegado del Gobierno o se de uno de los casos contemplados en el art. 7;

- la ordenación individual de autoridades del artículo 14, también manifiesta la importancia de las diferentes autoridades, que sitúa a los representantes de las más altas instituciones del Estado teniendo en cuenta su representatividad e importancia reales dentro del Estado. También esto se manifiesta a través de la presencia de uno o más representantes de cada uno de los Poderes u órganos del Estado;
- las precedencias de las corporaciones, contenidas en el artículo 16, también manifiestan una ordenación donde se acusa más la importancia de cada institución y, en su caso, sus relaciones de dependencia, donde podemos apreciar que:

- la primera es el Gobierno de la Nación, que vuelve a estar representado casi al final del artículo por los Centros y Organismos regionales o provinciales de los Ministerios;
 - en un régimen caracterizado por en una gran parte de su historia por el aislamiento internacional tras la Guerra Civil, a continuación está el Cuerpo Diplomático acreditado en España;
 - el Consejo del Reino (pese a ser teóricamente un órgano consultivo), entraña una versión reducida de las propias Cortes Españolas y asume funciones muy diversas de gran importancia, estando situado por delante de las Cortes;
 - el Consejo Nacional del Movimiento, siendo un órgano político, pasa por delante del Poder Judicial (Tribunal Supremo) y de todos los órganos consultivos y técnicos (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Consejo de Economía Nacional);
 - seguidamente, una serie de instituciones militares: el Consejo Supremo de Justicia Militar, el Alto Estado Mayor inmediatamente después, por delante de otros órganos relativamente importantes, unas del Gobierno (la Presidencia del Gobierno, los Ministerios), otra política (la Secretaría General del Movimiento) y, finalmente, otras corporaciones militares (Corporaciones, representaciones y comisiones militares);
 - a partir de esto hay una enumeración de corporaciones de diferente orden, como el Instituto de España y sus Reales, Audiencia Territorial o Provincial, Diputación Provincial, Ayuntamiento de la localidad, representaciones consulares extranjeras, Claustro Universitario y otras Corporaciones de Municipio. Entre todas ellas se intercalan otros órganos del Movimiento, a todos los niveles territoriales, repartidos por el artículo inmediatamente detrás de las autoridades de un nivel territorial como el Consejo provincial tras la Diputación provincial o el Consejo local del Movimiento detrás del Ayuntamiento de la localidad
- determinadas autoridades de los ámbitos civil, eclesiástico, militar y judicial, que debían ser especialmente tenidas en cuenta cuando acompañaran a la presidencia en los actos oficiales (art. 11). De manera general, entre ellos destacar únicamente los judiciales, ya que permitía que los representantes de este poder a diferentes niveles fueran tenidos en cuenta para concurrir a la presidencia junto con quien tenía ese derecho, según el decreto, y salvando siempre la división territorial en los actos de carácter general;
 - las autoridades que representaran a diferentes instituciones no contempladas en el Decreto en las ordenaciones individuales o corporativas del decreto, podían ser ordenadas por el organizador del acto, lo que permitía tener en cuenta a autoridades no relacionadas en los artículos 14 o 16 del decreto, siendo esta la única potestad de ordenación de su propio acto de la que disponía el organizador;
 - se destaca a los Consejeros del Reino, los Consejeros Nacionales o los Procuradores en Cortes, debían ser tenidos especialmente en cuenta cuando asistieran a actos de carácter general celebrados en las capitales de provincia o municipios donde residieran.

Fruto de estas interrelaciones es el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones, que tuvo una corrección de errores publicada el 15 de julio de 1968 que afectó a la redacción del artículo 14 y una modificación por Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, en el que se dio una nueva redacción a los artículos 14 y 16 del Reglamento de Precedencias.

CAPÍTULO III.

Configuración de las instituciones del Estado tras la promulgación de la Constitución de 1978.

1. La Jefatura del Estado.

Antes de tratar esta institución, hemos de detenernos en las consideraciones del art. 1 CE que establece que España se constituye en un “Estado social y democrático de Derecho y que los valores superiores de su ordenamiento jurídico son “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, realizando posteriormente una declaración fundamental: “la soberanía nacional reside en el pueblo español”, y es de él del que “emanan los poderes del Estado”, para finalmente definir la forma política del Estado español como una “monarquía parlamentaria”.

De este artículo, queremos destacar dos elementos: la constitución en un Estado social y democrático de Derecho que con estas características condicionarán el funcionamiento del Estado y sus objetivos finales y que la forma política sea la Monarquía parlamentaria, no la Monarquía constitucional como antes de la Segunda República. Pero el elemento fundamental, que no debemos olvidar, es que “la soberanía nacional reside en el pueblo” y que de él surgen los poderes del Estado, pero la titularidad de la soberanía no es de ninguna institución, por importante que sea, sino del pueblo, de los ciudadanos. Esta cuestión condiciona nuestro trabajo, en el sentido de ver cómo las diferentes instituciones en el uso de sus atribuciones hacen uso de esa soberanía, sin olvidar en ningún momento que procede de la confianza que depositan los ciudadanos en su buen hacer y en la correcta administración de su poder. Más concretamente, ese poder estructurado en instituciones complejas con funciones diversas, pertenecientes a todo el Estado, se ordenan de acuerdo con criterios de precedencia que establece el propio Estado para, de esta forma, hacer relevante en los actos públicos su importancia y relaciones jerárquicas.

De todo el Título II, dedicado a la Corona, inicialmente hemos de destacar el art. 56.1 CE, que establece: “El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes”.

1.1. Regulación constitucional.

El Título II de la Constitución contiene escasamente 10 artículos, situándose inmediatamente después del Título Preliminar, que recoge las grandes decisiones constitucionales, entre las que cabe destacar su configuración como Estado social y democrático de Derecho, los valores superiores, la unidad de la Nación española o el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Otras importantes son: las lenguas oficiales y cooficiales, los símbolos del Estado y la capitalidad en la Villa de Madrid, los partidos políticos y los sindicatos, las Fuerzas Armadas, la obediencia a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, la función promocional y los principios garantizados por la Constitución.

a) El artículo 56 CE.

Este artículo, que encabeza el Título II de la Constitución, inicia la parte orgánica. El constituyente quiso con ello subrayar, por un lado, la superior posición de la Corona, situada por encima (formal e institucionalmente, pero no en poder político) de los poderes del Estado, especialmente de las Cortes Generales y del Gobierno con los que el Rey no tiene propiamente “relaciones de poder”⁸⁷ porque la Corona es un órgano y no un poder del Estado, y por otro, su significación y relevancia dentro de la forma política del Estado, definido en el artículo 1.3 CE como Monarquía parlamentaria. Este artículo define los rasgos caracterizadores de la Monarquía en tres apartados, de los que veremos el primero y el tercero, dejando el segundo para el epígrafe dedicado al protocolo de la Monarquía.

⁸⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: Comentario al artículo 56 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1229).

El tenor literal del apartado primero del artículo 56 es: “el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”.

Según esto, el Rey, en primer lugar, se configura como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, lo que para HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN ⁸⁸ quiere decir que el Rey es, entre otras cosas, “un símbolo, es decir, que representa aquel elemento de la realidad en la que, mediante imágenes, se expresan no sólo conocimientos sino también sentimientos”. Este papel del Rey como símbolo de la unidad y la permanencia del Estado y, por tanto, de la Nación española, no le atribuye competencias jurídicas específicas, pero ese papel simbólico no carece de relevancia constitucional y está lleno de contenido. La doctrina constitucional distingue entre instituciones representativas en sentido propio, basadas en el pluralismo y en la regla de la mayoría, e instituciones simbólicas calificadas como “instrumentos para la unidad”, entre las que habría de insertarse la Corona. La Constitución utiliza el término símbolo no como metáfora sino para expresar una representación de lo sensible.

Para PECES-BARBA ⁸⁹ “el Rey no es un poder del Estado, ni titular de la soberanía, sino sólo el supremo órgano de representación que expresa en su figura la unidad y permanencia del Estado. Por eso no le son de aplicación las críticas tradicionales republicanas que están fuera de lugar, al referirse siempre a una Monarquía que compartía soberanía y poder con los poderes democráticos, a lo que añade que “concluir de esa situación que entonces la Monarquía es inútil es igualmente incierto, porque cumple un papel moderador y de consejo decisivo y con su prestigio incrementa la repercusión de España en las relaciones internacionales”.

En cuanto a la función moderadora y arbitral, no es un poder inherente distinto de las competencias específicas del art. 62 CE, aunque éste al ejercerlas se encuentre en una posición que le permite pedir informaciones, formular opiniones o consejos y asegurar normalidad institucional. En este papel moderador y arbitral las actuaciones reales son generalmente discretas, contenidas, confidenciales y particularmente informales, elásticas e indeterminadas, pero su autoridad confiere a su eventual consejo o advertencia, sin convertirlo en una orden o en un mandato, especial relevancia y un peso muy superior al que tendría de cualquier otra persona. Se trata de una forma de ejercicio de la autoridad personal derivada de la preeminencia o primacía del Monarca, y de su influencia en la sociedad y en las instituciones políticas, que le permita ejercer, con sentido moderador y arbitral, una labor de estímulo y de apoyo a la buena marcha de las instituciones, a favor del “funcionamiento regular” de los poderes públicos.

La reserva que debe observar el Rey en su discreta pero importante función moderadora no obsta a su conocimiento público. Por ello ha adquirido especial importancia la conexión directa del Rey con la sociedad, a través de su presencia en numerosos actos y actividades, sus mensajes y discursos, difundidos en los medios de comunicación, hecho social relevante en el plano político, aunque sea irrelevante en el plano jurídico, lo que conforma la afirmación precedente de que la figura y la función del Rey no pueden llegar a racionalizarse totalmente, ni a enmarcarse en formas jurídicas cerradas, susceptibles de tratamiento técnico-jurídico.

En cuanto símbolo de la unidad y permanencia del Estado tiene una significación política doble:

- La Corona representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes, por cuya razón se imputan al Rey una serie de actos: nombramiento del Presidente del Gobierno, convocatoria de Cortes, promulgación de leyes, administración de la justicia, expedición de los decretos, etc.) con independencia de cual sea el peso político de la intervención regia en la adopción de dichos actos;

⁸⁸ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. “La posición constitucional de la Corona”, artículo en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) (1991): Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Vol. III: La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Civitas. Madrid.

⁸⁹ PECES-BARBA, G. “Las razones de la democracia”, comentario al Título II de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1239).

- representa, también, al Estado español en relación con los entes político-territoriales en que éste se divide, las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar el Rey, expresado explícitamente en el art. 61.1 CE cuando dispone que “El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.”

La primacía del Rey como Jefe del Estado no lo sitúa jerárquicamente por encima de los demás órganos constitucionales, ni lo convierte en órgano superior dotado de poderes propios de supremacía para dictar decisiones vinculantes que se impongan a los otros poderes. El Monarca se sitúa en una posición de supremacía que le permite relacionarse con los órganos representativos facilitando el funcionamiento electivo del sistema de gobierno parlamentario. También en regímenes republicanos se ha observado una tendencia a constituir una Jefatura de Estado, como alta Magistratura, sin competencias ejecutivas.

La idea de permanencia alude al carácter hereditario de la Corona, en relación con la cual, a través el art. 57 CE se asegura la sucesión en la continuidad de un régimen de la misma naturaleza.

En cuanto a las funciones del Rey, sin hacer referencia a las prerrogativas concretas que se contemplan en el artículo 62, sino ciñéndonos a las funciones generales mediante las cuales describe a la Corona el artículo 56, y prescindiendo de la Jefatura del Estado y de su carácter simbólico, cabe hacer las siguientes reflexiones:

- El Rey es árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Relacionada con la idea de la necesidad de una magistratura suprema que represente con su personalidad la unidad abstracta del Estado se encuentra la función arbitral y moderadora del Monarca, impulsando a los poderes del Estado y resolviendo los conflictos entre los mismos.

Para el cumplimiento de esta función se dota al Rey de las prerrogativas del artículo 62. En el ejercicio de todas ellas, el Rey actúa como mediador, árbitro o moderador, pero sin asumir la responsabilidad de sus actos.

En la práctica, por la técnica del refrendo, el Rey va a cumplir esa función arbitral mucho más con base en la dignidad y prestigio de la Corona, que en un auténtico poder político otorgado por la Constitución, lo que viene a hacer realidad el viejo aforismo de que “el Rey reina pero no gobierna”.

- El Rey es el representante del Estado español en las relaciones internacionales. La competencia atribuida al Rey en este inciso del artículo 56.1, guarda estrecha relación con las previstas en el artículo 63, pero tiene una significación más amplia, vinculada a la presencia del Rey en Estados extranjeros, en visita oficial, su comparecencia ante organismos internacionales, la recepción en España de otros Jefes de Estado extranjeros, y otras competencias. Todas ellas tienen una indudable significación política y que requerirán el previo conocimiento y consentimiento del Gobierno, al que corresponde dirigir la política exterior, según lo establecido en el art. 97 CE.

Dentro del ámbito de las relaciones exteriores de España, de acuerdo con lo establecido en el art. 63.1 CE el Rey recibe la acreditación de los representantes extranjeros en nuestro país en actos de una larga tradición, como la entrega de Cartas Credenciales que realizan los Embajadores acreditados en España.

Las propias normas del ordenamiento internacional otorgan al órgano supremo de cada Estado, cualquiera que sea su forma política, la representación internacional del mismo.

Como la capacidad de actuación del Monarca en el orden internacional no es meramente formal, sino que tiene un real contenido sustantivo, la Constitución impone dos límites a esta competencia: uno general, como es el refrendo de sus actos por el órgano correspondiente, normalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores y otro específico, consistente en la autorización de las Cortes Generales para declarar la guerra y celebrar determinados tratados internacionales.

- Otras funciones. “El Rey ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes”. Esta cláusula de cierre de que las funciones regias estén atribuidas expresamente da carácter taxativo a cualquier atribución de prerrogativas a la Corona, sin posibilidad de ampliación analógica, y remite directamente a los artículos 62 y 63 de la Constitución, así como a su posible legislación de desarrollo.

El artículo 56.3 indica que “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad”. Sus actos estarán siempre refrendados de la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2. La inexistencia de responsabilidad política del Jefe del Estado es una característica común de todos los regímenes políticos contemporáneos. En el caso de los regímenes monárquicos, la falta de responsabilidad es absoluta, llegando a extenderse a los ámbitos civil y penal.

El significado de la inviolabilidad del Rey viene a significar ausencia de responsabilidad, pero va más allá, como indica BIGLINO⁹⁰ la inviolabilidad tiene un significado más amplio que el de la irresponsabilidad, con el que se pretende subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como Jefe del Estado. Como tal, se proyecta en otras normas, de carácter penal o internacional, que atribuyen una especial protección a la persona del Rey, a lo que se añade un estatus especial de inmunidad en virtud del cual el Rey se sitúa por encima del debate político y al margen de los Tribunales de Justicia.

La irresponsabilidad del Rey también significa que se exonera al Monarca de toda responsabilidad, no ya jurídica, sino política, por los actos que como Monarca lleva a cabo. El Rey es irresponsable de sus actos porque nunca puede actuar solo y, en su lugar, responden quienes mediante el refrendo en sus diversas formas, asumen los actos regios pero también los posibilitan.

Así entendidos, los términos de inviolabilidad e irresponsabilidad protegen, respectivamente, la conducta del Rey como persona, la primera, y sus actos como institución del Estado, la segunda, significando igualmente que no se puede perseguir criminalmente al Monarca y que, en lo que se refiere a la responsabilidad civil, no se le puede demandar ante la jurisdicción ordinaria; no se da, en cambio, la imposibilidad de someter a juicio a la Familia Real, como ha acontecido recientemente.

El refrendo es el mecanismo que posibilita la existencia de ambas situaciones, siendo el corolario lógico de la irresponsabilidad regia. Ya que la condición de validez de los actos del Rey es el refrendo, excepto el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de la Casa Real a través del art. 65.2 CE, mencionado expresamente en el art. 56.2 CE. La razón de esta excepción hay que buscarla en la falta de significación política que, al menos en apariencia, tienen estos nombramientos, que, además, pertenecen a la esfera de actos domésticos del Monarca, sobre los que éste tiene absoluta libertad de disposición. Así se colige de los sucesivos decretos reguladores de la Casa del Rey.

b) El artículo 61 CE.

En la proclamación y juramento se ha querido subrayar el carácter parlamentario de la Monarquía que la Constitución insta (recuérdese el artículo 1.3 cuando expresaba que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”). Es importante saber si la proclamación-juramento tiene o no efectos constitutivos. La lectura del artículo 61.1 viene a subrayar el sometimiento del Rey a la Constitución, imponiéndose el respeto a los derechos los ciudadanos, teniendo en cuenta la descentralización del Estado, incorporando el respeto manifestado por las Comunidades Autónomas, lo que quiere decir que el Soberano no puede ejercer sus funciones sin dar cumplimiento al requisito formal de la proclamación-juramento. Este acto adquiere carácter constitutivo, lo que no es sino una simple consecuencia de la naturaleza parlamentaria de la Monarquía.

Lo establecido para el Jefe del Estado puede predicarse igualmente del Príncipe heredero y del Regente al hacerse cargo de sus funciones, aunque naturalmente cada uno en su ámbito.

⁹⁰ BIGLINO CAMPOS, P.: op. cit. ponencia presentada en SÁINZ MORENO, F. (Coord.) (2001): VII Jornadas de Derecho Parlamentario, marzo 2001. (Págs. 201-214). Congreso de los Diputados. Departamento de Publicaciones. Madrid.

El Príncipe heredero o el Regente lo son en la medida que prestan el juramento a que se refiere el artículo 61.2 (“El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey”) y dejan de serlo si no acatan ese juramento. En consecuencia, el carácter constitutivo de la proclamación-juramento no empece ni contradice en ningún modo el principio de continuidad monárquica a que se refiere el artículo 57.1, sino que produce el efecto jurídico-constitucional de apartar de la Jefatura del Estado al Soberano que no manifiesta su sometimiento a la Constitución en los términos que se indica en el artículo 61.1.

La Constitución no contiene una fórmula ritual de juramento, lo que quiere decir que la proclamación se hará en unión conjunta del Congreso y del Senado, siendo ésta una de las cuestiones que debería regularse en el Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72.2 de la Constitución, cuando señala que: “Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara”.

Hay una potestad implícita derivada del acto de proclamación y juramento contenida en el artículo 61.1 cuando se refiere a “guardar y hacer guardar la Constitución” y que consiste en la función de guarda constitucional. El Rey no tiene atribuida la función de guardián de la Constitución en el Derecho Público español, no dispone de una nominal y explícita función de esa naturaleza, cuya tarea corresponde a los ciudadanos y a todos los poderes públicos, aunque recae en el Tribunal Constitucional la suprema interpretación de la Constitución y, por ende, la defensa última de su indemnidad (art. 161 CE y arts. 1,2 y 10 LOTC). No obstante, aunque no le es dado al Rey oponer a los sujetos refrendantes vicios a los actos o leyes que hayan de ser expedidos o sancionados por él, por inconstitucionales que formal o sustantivamente puedan resultar. En este sentido, el Rey no tiene ninguna función de defensa del buen orden constitucional. Su actuación es debida y obligatoria, por eso denominamos a esas funciones “funciones-deber”. Tampoco en el ámbito de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE y LO 4/1981) al Rey le incumbe adoptar decisiones unilaterales tendentes al restablecimiento de la normalidad. Sin embargo, deberá ser advertido que el propio artículo 1.4 de la citada Ley Orgánica señala que la declaración de los estados antes citados “no interrumpen el normal funcionamiento de los poderes Constitucionales del Estado”, y que procederá la declaración de esos estados “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”. Será a partir de una situación tal, en la que se quiebre o exista amenaza inminente de quiebra del normal funcionamiento de los poderes constitucionales citados, cuando pueda hablarse con propiedad de una función regia de defensa constitucional. El ejemplo de esta hipótesis de extrema gravedad, no prevista en el ordenamiento, fue la intentona golpista de febrero de 1981 o el mensaje a los ciudadanos con motivo del referéndum ilegal de 1 de octubre de 2017 en Cataluña. En casos como estos, incumbe al Jefe del Estado la defensa de la Constitución de acuerdo con el artículo 61.1, en su condición de jefe supremo de las Fuerzas Armadas contemplada en el art. 62.h) y, a través de la finalidad que a éstas les otorga el art. 8 CE y como Jefe de Estado y principal guardián de la Constitución.

c) Los artículos 62, 63 y 65 CE.

Hay una concreción de las funciones relacionadas en el artículo 56 de la Constitución en estos artículos que estamos ahora analizando, en opinión de BELDA ⁹¹ “las funciones y las competencias del Rey acaban en la práctica siendo objeto de regulación y complemento en muchos otros artículos de la Constitución, que son aquellos que tratan el funcionamiento de los órganos del Estado con los que la Corona se relaciona, y que van a ser los que informen con mayor precisión de lo que el Rey, a su vez, puede hacer en el marco institucional”.

Esta cuestión la desarrollaremos convenientemente cuando analicemos los demás órganos constitucionales y su interacción entre ellos y, sobre todo, la que mantienen con la Jefatura del Estado. De ello deduciremos una teoría sobre la estructura del Estado y su “puesta en escena” a través del protocolo en los actos y la precedencia de quienes participan en ellos.

⁹¹ BELDA PEREZ-PEDRERO, E. Comentario al artículo 62 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1277 y ss.).

A partir de la función simbólica podemos apreciar las siguientes funciones: la concesión de honores y distinciones (art. 62.f CE); el ejercicio del derecho de gracia (art. 62.i CE); el Alto Patronazgo de las Reales Academias (art. 62.j CE); las relaciones exteriores del Estado (art. 63 CE) y, finalmente, la Administración de Justicia (art. 117 CE).

Éstas se pueden agrupar, a su vez, en dos pequeños bloques, aquellas en las que existe una participación regia mínima en aspectos formales del contenido del acto resultante, y aquellas en las que su participación se limita a la invocación de su figura:

- la participación formal del Rey en atribuciones de naturaleza simbólica se concreta en la concesión de honores y distinciones, el ejercicio del derecho de gracia y las relaciones exteriores del Estado;
- la invocación de la Corona se produce en el ejercicio de su Alto Patronazgo de las Reales Academias (y, por lo tanto el Instituto de España que las agrupa) y la administración de la Justicia en su nombre.

Desde la función moderadora, su base de actuación es el concepto de su capacidad de relación e intermediación entre los otros poderes del Estado. Ello se traduce en ser consultado por el Gobierno a través del intercambio de información (art. 62.g CE), y en estimular y advertir cuestiones mucho menos concretas en el plano jurídico.

Con una perspectiva diferente, podemos considerar que el Rey desarrolla funciones arbitrales y moderadoras, derivadas de su estatus como Jefe del Estado. A ellas hace referencia el artículo 56.1 y apartados h), i) y j) del artículo 62. Son atribuciones que se ejercitan con independencia de cualquier otro poder u órgano del Estado.

Las manifestaciones de la función moderadora las podemos encontrar en la convocatoria y disolución de las Cortes Generales (art. 62.b CE), la convocatoria de elecciones regulada en el mismo artículo de la Constitución, nombramiento y cese del Presidente del Gobierno (art. 62.d CE), nombramiento y cese de los miembros del Gobierno (art. 62.e CE), convocatoria de referéndum (art. 62.c CE) y el nombramiento de responsables del Estado y de las Comunidades Autónomas (ajenos al art. 62 CE). En el artículo 56.1 *in fine* de la Constitución se señala que “ejerce las funciones que le atribuyen especialmente la Constitución y las Leyes”. Algunas de estas funciones aparecen dispersas en el texto constitucional, como las relativas a los actos de nombramiento, para los que el Monarca carece en absoluto de poder para alterar, cambiar o sustituir las propuestas que le formulen los órganos proponentes, en contra de lo que pasaba en el régimen anterior y el uso de la terna de candidatos sobre la que el Jefe del Estado tenía que elegir al titular de la institución en cuestión. No obstante lo anterior, el propio mecanismo permitió a S. M. el Rey Juan Carlos proponer a Adolfo Suárez dentro de la terna, que finalmente salió elegido, lo que permitió en gran medida la transición de aquel régimen al actual.

Entre las funciones de nombramiento, podemos destacar las siguientes:

- en relación con el Poder Judicial nombra al Presidente del Tribunal Supremo a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 123.2 CE), al Fiscal General del Estado, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (art. 124.4 CE) y a los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial de la forma que determinan el artículo 122.3 y la Ley Orgánica del Poder Judicial;
- en relación con el Tribunal Constitucional nombra a sus doce miembros (art. 159.1) y al Presidente del Tribunal de entre sus miembros (art. 160).

En relación con las Comunidades Autónomas, el Rey nombra al presidente del Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma (art. 152.1), pero el Rey no sólo nombra a los Presidentes, sino que también es un elemento integrador de las mismas (como establece el art. 56 CE), aunque esta característica no tiene aplicación práctica, salvo que se estime que se proyecta sobre el juramento que realiza (art. 61.1 CE) o por el uso de títulos con proyección regional. Todos ellos son actos de carácter formal, debidos y acompañados de refrendo.

Dentro de estas funciones relacionadas con las Comunidades Autónomas, el Rey también sanciona los Estatutos de Autonomía, convoca el referéndum previsto en el art. 151 CE, como hemos visto previamente, nombra a los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y promulga las leyes de las Comunidades Autónomas que hacen constar este hecho en el principio de todas ellas al indicar “en nombre del Rey”.

De todo ello deducimos que el simbolismo del Rey supera las formales y vacías atribuciones de la Corona de España en este campo, y se proyecta en los hechos cotidianos: la unidad, integración y respeto a la diversidad y pluralidad, demostrado en hechos poco trascendentes a nivel jurídico en su actividad institucional y simbólica.

Hay, por otra parte, una serie de actos con una posible intervención efectiva: la sanción y promulgación de las leyes (art. 62.a CE), expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros (art. 62.f CE); conferir empleos civiles y militares de su Casa (igualmente, art. 62.f CE); ser informado de los asuntos de Estado y, en su caso, presidir el Consejo de Ministros (art. 62.g CE) y el mando supremo de las Fuerzas Armadas (art. 62.h) CE), sobre el que queremos hacer algunas precisiones ya que esta facultad tradicional es ejercida como instancia de influencia sin poderes reales y efectivos sobre ellas. Esto es así porque en la Monarquía parlamentaria el Jefe del Estado no es el del Gobierno y porque el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado. Evidentemente, ante situaciones de crisis constitucional que no puedan controlarse a través de los mecanismos del artículo 116 de la Constitución y la L.O. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Rey como guardián de la Constitución y al amparo del papel constitucional que esa última atribuye a las Fuerzas Armadas en el artículo 8, puede adoptar ciertas iniciativas dirigidas a restablecer la normalidad. Fuera de este supuesto, el Rey carece de poderes de decisión sobre las Fuerzas Armadas.

Además, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas y como Jefe del Estado, el Rey será protagonista de los honores militares y de todo lo establecido en el Ceremonial militar, contenidos en el Reglamento de Honores Militares aprobado por Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo. En el Capítulo II del Título I (artículos 8 a 14) de este reglamento se establecen los honores “Al Rey, a la Familia Real y a los Infantes de España”. Además, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, que regula los empleos militares del Rey y del Príncipe de Asturias, el Rey tiene el empleo militar de Capitán General del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, máximo rango militar que le corresponde en exclusiva, como mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Desde la función arbitral, el Rey realiza una mediación que ayuda al funcionamiento institucional, lo que no le transforma en garante de la Constitución, ni su vigilancia tiene tintes efectivos: podría llamar la atención en circunstancias tanto ordinarias como extraordinarias a un órgano sobre la irregularidad de un acto (como indica MENÉNDEZ⁹²), evidentemente porque es alguien en la estructura del Estado, pero incluso en ese caso lo habría de hacer con especial tacto y de forma reservada. El Rey “tiene influencia para hacer que la Constitución se cumpla pero no tiene potestad para evitar que se incumpla”, como señala ARAGÓN⁹³.

Hay otras funciones destacables, como la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno (art. 62.d CE) y otras relacionadas con el Gobierno, como las recogidas en los artículos: 62.d que trata de la propuesta del candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, su nombramiento, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución en los artículos 99, 114 y 101. En este sentido el Rey preside el acto de toma de posesión del Presidente del Gobierno y los Ministros; y el 62.e, que trata del nombramiento y separación de los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente cumpliendo también con lo previsto en el artículo 100 de la Constitución.

En cuanto a las funciones internacionales a las que se refiere el artículo 56.1, en relación con el artículo 63, el Rey ostenta la más alta representación del Estado pero ello no puede excluir: la acción de control de la dirección política exterior y la representación ordinaria que recaen en el Gobierno de la Nación; la acción del control en sus diversos grados que ejercitan las Cortes

⁹² MENÉNDEZ REXACH, A. (1979): La Jefatura de Estado en el Derecho Público español. (Pág. 441). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

⁹³ ARAGÓN REYES, M. (1980): La monarquía parlamentaria. Comentario al artículo 3 - 1º de la Constitución Española. Libro-homenaje a Manuel García Pelayo. (Pág. 83). Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas (Venezuela).

Generales (arts. 93 y 94); y, finalmente, la acción de representación en su más alta jerarquía que se le atribuye al Rey, especialmente con las naciones vinculadas históricamente con España como indica la Constitución. Esta última función no puede independizarse de la función directora del Gobierno ni la fiscalizadora del Parlamento, como hemos apuntado.

Sin embargo, en contra de lo que pueda parecer la más alta representación del Rey no es sólo una función nominal, sino que expresa el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados o convenios (art. 63.2). formales previstos en la Constitución y cuyas previsiones desarrolla.

Dentro de las funciones representativas del Rey, le corresponde acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos; y los representantes extranjeros en España serán acreditados ante él (art. 63.1 CE); le corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz, aunque el término “declarar la guerra” está desfasado y remite al Derecho Internacional anterior a la Carta de las Naciones Unidas, cuyo art. 2.4 prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; y, finalmente, como función implícita pero no por ello discrecional, el Rey, sin necesidad de refrendo, pero sin excluir el previo acuerdo del Gobierno, puede comparecer ante las instancias internacionales, así como visitar otras naciones en actos de indudable trascendencia política y protocolaria.

Para terminar este desarrollo de las funciones, hay una serie de actos privados del Rey, a los que alude el artículo 65 de la Constitución, basándose en tres principios destacables: la dotación del Rey no se fija al principio de su reinado, sino anualmente en los Presupuestos Generales del Estado; la cantidad incluida en los Presupuestos Generales tiene carácter global: no está sujeta a justificación y el Rey la administra y distribuye libremente; y, finalmente, el nombramiento de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey QUE constituye un acto libre y por tanto no sujeto a refrendo.

d) El artículo 58 CE.

De la redacción del artículo queremos destacar, en primer lugar, que la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, lo que se concreta en que:

- se habla de “la Reina consorte o el consorte de la Reina”, algo que también aparece, por ende, en la legislación de precedencias, porque la consorte del Rey sí que ostenta el título de Reina, mientras que al consorte de la Reina no le corresponde, hoy por hoy, el título de Rey, aunque nada impediría que una futura Reina elevase a la categoría de Rey consorte a su esposo;
- se consagra por la Constitución la prohibición del ejercicio de toda función constitucional (entendidas como tales las referidas a la Corona, que son las que legítimamente corresponden a su ámbito de competencia) al consorte o la Reina consorte;
- la Reina consorte o el consorte no puede asumir tales funciones constitucionales por la vía de los hechos, tampoco aunque lo haga formalmente o por encomienda o delegación del titular de la Corona, de la persona que ostentase la Jefatura del Estado o de las Cortes Generales;
- los actos, en que el ejercicio de funciones constitucionales, realizasen el consorte de la Reina o la Reina consorte, al estar privados de toda legitimidad por la prohibición constitucional serían, por tanto, nulos de pleno derecho;
- las funciones constitucionales del Rey, y que , por tanto, escaparían de la órbita de actuación de los consortes, serían, en principio las enumeradas en los artículos 62 y 63 de la Constitución;
- en cuanto a las funciones representativas, es más que discutible que su desempeño esté vedado absolutamente por el artículo 58 a la Reina consorte o al consorte de la Reina. De hecho, la práctica ha demostrado que es en este ámbito donde la Reina consorte encuentra mayor libertad de actuación. La Reina asiste y desempeña su papel en numerosos actos oficiales, actividades sociales, culturales y benéficas, con lo que asume así una función representativa, aunque sea en el ámbito interno. No debemos obviar que

la más alta representación del Estado español en el ámbito internacional, de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución, debe corresponder en exclusiva al Monarca.

La Regencia no corresponde, a tenor de lo establecido en el artículo 59 al consorte del Rey o la Reina consorte, sino al padre o madre del Rey menor, que puede no coincidir con aquellos, y para el caso de inhabilitación, al Príncipe heredero si fuese mayor de edad. La salvedad sólo tiene sentido en el caso de que el consorte (la Reina consorte) fuese progenitor del Rey menor o figurarse entre las personas llamadas por las Cortes Generales para ejercer la Regencia, de conformidad con o dispuesto en el artículo 59.3.

De igual modo y con el mismo fundamento que se exceptúa la Regencia de la prohibición general del artículo 58, podría haberse exceptuado la tutela del Rey menor, que, sea o no coincidente con la Regencia, es una función constitucional, aunque sólo sea por el hecho de que su regulación está contenida en el texto constitucional.

e) El artículo 59 CE.

Este artículo regula la institución de la Regencia, que se activa cuando las funciones regias, por distintos motivos, no pueden cumplirse directamente por el titular de la Corona. De ahí que se considere la Regencia como una magistratura extraordinaria, temporal, y caracterizada, ante todo, por su provisionalidad.

Los supuestos son:

- la minoría de edad del Rey, a diferencia de nuestras Constituciones históricas, que disponían que la mayoría de edad se alcanzaba con los mismos años que la alcanza cualquier ciudadano español;
- la inhabilitación del Rey, se requiere que sea reconocida por las Cortes Generales. En este supuesto, la intervención de las Cortes Generales no afecta al nombramiento de la Regencia (automática y según las previsiones constitucionales), sino a la apreciación de la inhabilitación del Rey, que es el presupuesto de aquélla;
- no se han contemplado en nuestra regulación constitucional actual los supuestos de:
 - o las ausencias del Rey del territorio nacional, porque no tienen hoy las mismas dimensiones que en el pasado, y con el desarrollo de los medios de transporte y comunicación parece excesivo aplicar a este supuesto las reglas de la Regencia;
 - o la enfermedad del Rey, que podría determinar la necesidad de una Regencia.

En cuanto a las personas llamadas a ejercer la Regencia, la Constitución establece un orden determinado, teniendo en cuenta los criterios familiares y dinásticos que no vamos a desarrollar por no ser motivo de este trabajo.

Con respecto al estatuto jurídico del Regente, el artículo 59.5 sólo señala que la Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey, racionalizando la Monarquía parlamentaria y el sometimiento de todos sus órganos a la Constitución y las leyes y el carácter vicarial y temporal de esta magistratura excepcional. Por lo tanto, la Regencia se atribuye de forma automática al llamado. No hay acto de designación, salvo en el caso de la Regencia parlamentaria, sino sucesión en el ejercicio.

Finalmente, señalar que, aunque no está expresamente previsto, la extinción de todas las líneas llamadas en Derecho impediría otra opción que no fuese la Regencia parlamentaria, pues la Corona no desaparece ni la forma monárquica, ya que el mandato a las Cortes las autoriza y obliga al promover la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

f) El artículo 64 CE.

Como hemos visto, el artículo 56.3 CE establece que los actos del Rey “serán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”. La estructura de este precepto plantea, al

menos, tres cuestiones distintas pero íntimamente relacionadas: el fundamento del refrendo, su extensión y, finalmente, quién es el sujeto refrendante de estos actos:

- el fundamento del refrendo se encuentra en el carácter intangible de la Jefatura del Estado, gracias al cual el Rey simboliza, modera y arbitra, pero no asume decisiones sino que se limita, con su firma, a perfeccionar determinados actos políticos del Gobierno convirtiéndolos en actos de Estado.

En la institución del refrendo concurren dos actos simultáneos que proceden de dos voluntades diferentes: por un lado el acto regio, de naturaleza incompleta, pero que es condición de validez para el otro acto simultáneo, proveniente del órgano refrendante.

Nada tiene que ver el refrendo con la representación o delegación protocolaria, algo que veremos en su momento;

- la extensión del refrendo. A pesar de lo dispuesto en el artículo 56.3 CE hay actos sin refrendo, los enumerados en el art. 65.2 como, por ejemplo, los actos de nombramiento y cese referidos a su Casa, a lo que cabría añadir los actos del Rey que pertenezcan a la esfera jurídico-privada salvo aquellos casos que tuvieran relevancia notoria, como el nombramiento de tutor testamentario;
- finalmente, en cuanto quien es el sujeto refrendante de los actos del Rey, el artículo 64.1 de la Constitución designa los titulares legitimados para ejercer la potestad refrendante; en particular el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. El Presidente del Congreso refrenda únicamente el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución de las Cortes prevista en el artículo 99 CE.

Para terminar esta cuestión, hemos de señalar que la forma normal de refrendo es la firma. Como indica ARAGÓN: “los casos de refrendo tácito, implícito o presunto, son la excepción a la regla, deducida de la literalidad del art. 64 y de la extensión de la cláusula de irresponsabilidad y responsabilidad a cargo del refrendante, si bien no se especifica el concepto, la citada responsabilidad se extiende a las tres responsabilidades, civil, penal y política y atrae hacia el círculo de indemnización y resarcimiento del órgano refrendante toda la carga del acto jurídico-público [...]. La posición singular del Rey solamente se reconoce en aquellos casos en que invoca el refrendo implícito, presunto o tácito, momento en que la corrección de la actuación está vinculada a la presumible coincidencia con la posición del Gobierno pero no en virtud de una cláusula de plenos poderes o de una potestad sino de una coincidencia racional con la actuación impedida de los refrendantes”.

1.2. Los órganos de la Casa de S.M. el Rey.

De acuerdo con el artículo 65.2 de la Constitución, establece que el Rey “ nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa”. Todo lo referente a la Casa de S.M. el Rey ha sido desarrollado reglamentariamente, incluso antes de la promulgación de la Constitución, a través del Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, que vino a crear la Casa de Su Majestad el Rey, pero al promulgarse la Carta Magna se dictó un nuevo Real Decreto dando planta constitucional a la Casa de S.M. a través del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, modificado por los Reales Decretos 657/1990, 1033/2001, 1183/2006, 999/2010 y 547/2014.

La regulación mediante Real Decreto, por tanto competencia del Gobierno, y no por Ley de las Cortes, ha sido criticada por la doctrina; el Real Decreto 310/1979, primer regulador de la Casa del Rey, explicaba “que se recurre a la vía del Real Decreto para efectuar esta reorganización [entendemos que se refiere a la regulación durante el régimen franquista para el entonces Príncipe de España regulada por el Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, por el que se creaba la Casa de Su Majestad el Rey] por ser este tipo de norma la que articulaba la estructura de la Casa de S.M. hasta ese momento, y en cuanto que, en alguna medida quedarán afectadas otras instituciones, dejando sin embargo muy claro que en lo sucesivo y por el propio imperativo constitucional, las ulteriores reorganizaciones serán plenamente libres para el Rey siempre que no afecte a la Administración Pública”. Sin embargo, hubiera sido conveniente deslindar los aspectos internos y externos de la Casa del Rey y regular su régimen jurídico mediante una norma con rango de ley, como ordena la propia Constitución para otros órganos constitucionales.

De la citada regulación, determinamos la naturaleza de la Casa de S.M., que queda configurada como un órgano de naturaleza pública al servicio de la Jefatura del Estado, con gran relevancia política e institucional. En este sentido el artículo 1.1. del citado Real Decreto 434/1988 establece que la Casa de S.M. el Rey es el organismo que, bajo la dependencia directa de S.M. tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado.

En cuanto al régimen jurídico de la Casa Real, de acuerdo con ORTEGA ⁹⁴, la primera premisa es determinar qué tipo de organización es la que estamos tratando. DÍEZ ⁹⁵ consideraba, citando expresión de SANTAMARÍA ⁹⁶, que la Casa Real es una “organización estatal no administrativa”, es decir, complejos orgánicos que pertenecen al Estado, pero que no se insertan en las Administraciones Públicas. Este tipo de organizaciones exige la existencia de un ordenamiento constitucional que prevea una separación de poderes, teniendo como característica común la de gozar de un cierto ámbito de autonomía, que tiene como finalidad protegerse de injerencias de la propia Administración del Estado y, en último término, del Gobierno.

El art. 65 CE se garantiza una amplia autonomía del Rey *ad intra* en la gestión de la Casa y su funcionamiento interno, pudiendo en el ejercicio de esta función actuar sin necesidad de refrendo. Sin embargo, la libertad para actuar *ad extra* no es tan clara, ya que toda su actividad con eficacia hacia el exterior debe ser cubierta con la responsabilidad de otra persona, puesto que por mandato constitucional, el Rey no está sujeto a responsabilidad (art. 56.3 CE), porque el Rey, recordemos, es irresponsable política y jurídicamente; la primera se salva mediante el refrendo de sus actos políticos, la segunda se salva mediante la interposición de otra persona.

De acuerdo con la última disposición publicada sobre la Casa de S.M. el Rey, la estructura de la Casa comprende una Jefatura, la Secretaría General y el Cuarto Militar. El personal de alta dirección y dirección está sometido al régimen de incompatibilidades vigente para los Altos Cargos de la Administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 y la Disposición Adicional Segunda del Decreto 434/1988. En cuanto al restante personal de la Casa, le será de aplicación el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Como exigencia constitucional, todos los miembros civiles y militares de la Casa son nombrados y relevados libremente por S.M. el Rey. Por otra parte, los puestos de trabajo de carácter funcional serán desempeñados indistintamente por funcionarios de carrera de la Administración General o Militar del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Administración institucional, de la Seguridad Social, del Poder Judicial y de la Carrera Fiscal.

Por otra parte, por razones de coordinación institucional y de economía administrativa, la Casa de S.M. el Rey puede recibir informes, dictámenes o asesoramiento de cualquier naturaleza, en evitación de crear órganos paralelos que, además de su coste, pueden generar disfunciones administrativas.

El Jefe de la Casa, el Secretario General y el Jefe del Cuarto Militar conforman el personal de alta dirección de la Casa.

- El Jefe de la Casa ejerce la dirección e inspección de todos sus servicios. La principal responsabilidad de la Jefatura de la Casa de Su Majestad el Rey es asegurar el óptimo funcionamiento de sus servicios y el cumplimiento de las misiones asignadas a la misma. En el ámbito de las relaciones internacionales, prestará asistencia a la Casa un Consejero Diplomático, que depende directamente del Jefe de la misma. Sus funciones podrán ser asumidas por el responsable de cualquiera de las unidades integradas en la Secretaría General, o por otra persona designada al efecto. Para el control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable, el Jefe de la Casa cuenta con una interventora.

⁹⁴ ORTEGA CARBALLO, C.: Comentario al artículo 65 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1302 y ss.).

⁹⁵ DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M. (1982): “El régimen jurídico de la casa del Rey” en Revista Española de Derecho Constitucional, número 6, septiembre-diciembre.

⁹⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. (1981): “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas” en Revista de Derecho Público núm. 9. UNED.

El jefe de la Casa también ejerce la dirección e inspección de todos sus servicios, mantiene comunicación con los Departamentos Ministeriales y otros Organismos superiores de la Administración del Estado o Instituciones para los asuntos que afecten a las funciones de la Casa, directamente o a través de la Secretaría General, o delegando para asuntos concretos en el responsable del servicio que estime oportuno; dentro del nivel correspondiente, formula la propuesta de presupuesto de la Casa de S.M. el Rey, dispone los gastos propios de los servicios de dicha Casa dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía reservada a su competencia por determinación de S.M. el Rey, firma los contratos relativos a asuntos propios de la Casa de S.M. el Rey y establece las normas de coordinación precisas entre la Guardia Real y el Servicio de Seguridad.

- La Secretaría General tiene a su cargo la tramitación de los asuntos que corresponden a la actividad y funciones de la Casa de S.M., así como su resolución o propuesta y el despacho de los temas que requieran superior decisión. El Secretario General es el segundo Jefe y le corresponde la coordinación de todos los servicios de la misma, así como la sustitución del Jefe de la Casa en caso de ausencia o enfermedad.

Al Secretario General le corresponde desempeñar la Jefatura del personal de la Casa y resolver cuantos asuntos se refieren al mismo, con excepción de los que afecten a la organización militar dependiente del Jefe del Cuarto Militar, por delegación del Jefe de la Casa; asumir la inspección de las dependencias de la Casa, disponer cuanto concierne al régimen interno de los servicios generales de la Casa y resolver los respectivos expedientes cuando no sea facultad privativa del Jefe de aquélla, proponer al Jefe de la Casa las resoluciones que estime procedentes en los asuntos de su competencia y cuya tramitación le corresponda, establecer el régimen interno de las oficinas de la Casa de S.M., elevar anualmente al Jefe de la Casa un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo y proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los mismos y elaborar los proyectos de planes de actualización y los programas de necesidades de la Casa.

- El Cuarto Militar constituye la representación de honor de los Ejércitos, al servicio inmediato del Rey, dentro de la Casa de Su Majestad. También lleva a cabo la preparación de las actividades militares de los miembros de la Familia Real y mantiene las relaciones de carácter militar con las autoridades del Ministerio de Defensa

2. Las Cortes Generales.

La Constitución de 1978 recuperó la denominación Cortes Generales para referirse al Parlamento o asamblea política de carácter representativo, dedicándole el Título III y situándola a continuación de la Corona en un deseo de dar a la institución un trato preferente. Las Cortes representan el poder legislativo del Estado, agrupando en torno a sí importantes funciones legislativas, financieras y de control. Ostentan la máxima representación del pueblo español (art. 66.1 CE), sin “que ello signifique que son el titular de la soberanía” como indica ALZAGA ⁹⁷, ya que la misma reside en el propio pueblo español, y en sentido similar al del resto de los poderes el Estado, está sometido al gobierno de las leyes, no sólo de la propia Constitución sino del resto del ordenamiento jurídico.

Su carácter representativo se manifiesta desde el mismo momento en que sus miembros son elegidos por elección popular directa, salvo ciertos escaños del Senado que los son por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Las Cortes Generales se estructuran en Congreso y Senado, órganos representativos y deliberantes, en los que el principio de publicidad total y el de autonomía jurídica y financiera, así como el principio de permanencia y su inviolabilidad, son el garante de su intervención y actuación cotidiana.

Ambas Cámaras tienen capacidad de organizarse a través de sus respectivos Reglamentos, que pese a su carácter reglamentario aparecen blindados de forma que no pueden ser alterados por ley, teniendo protección constitucional. También tienen capacidad financiera completa desde el momento en que su autonomía hace que no estén limitadas por los

⁹⁷ ALZAGA VILLAAMIL, Ó., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. *et al.* (2005): Derecho Público español, según la Constitución de 1978. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

Presupuestos Generales del Estado, sino que aprueban sus propios presupuestos independientemente de éste. Además, jurídicamente, sus miembros gozan de un estatuto jurídico especial desde el momento en que se dictamina la inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores, que no pueden ser juzgados por los tribunales ordinarios sino por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, con la condición previa de la concesión del correspondiente suplicatorio por la Cámara (art. 71.3 CE), gracias a esta condición de aforados que está implícita en el mandato representativo que ostentan.

En la actualidad, hay que hablar de una cierta crisis del Parlamento que afecta tanto a su composición y estructura como a sus funciones. Ello hay que conectarlo con la crisis del concepto de representación que no responde ya a los postulados elaborados a raíz de la Revolución Francesa, crisis que no debe ser considerada aisladamente, sino dentro de la propia del Estado Moderno. En efecto, lo que se produce es una crisis de los Parlamentos tradicionales, decimonónicos, que no es lo mismo que afirmar que el Parlamento es una institución en crisis y, que como tal, debe desaparecer. Dar por válida esta consideración llevaría a plantearnos soluciones antidemocráticas ya que la conclusión podría ser que, al estar en crisis los Parlamentos, expresión de la soberanía popular, lo estaría también el propio sistema democrático.

También la existencia de un nuevo régimen constitucional presenta especiales problemas de relación con nuestro Parlamento, produciéndose una ruptura con las Cortes liberales. Ello se debe a la presencia del principio democrático que incide fundamentalmente en su composición; al papel desempeñado por los partidos políticos, que impregnan toda la actividad parlamentaria, y a la necesidad de actuar con eficacia, que supone un aumento considerable de la posición constitucional del Ejecutivo en relación con la actividad parlamentaria.

2.1. Regulación constitucional.

Los aspectos más importantes referidos a las Cortes Generales son:

- que representan al pueblo español, como dicta el artículo 66 del texto constitucional, indica que es en el que reside la soberanía nacional. Esa caracterización de las Cortes identifica la parte más significativa del derecho de los ciudadanos a participar en un régimen parlamentario en los asuntos públicos, recogida también en los artículos 23, 68 y 69 de la Constitución. De otra parte coincide con el principio de que sus poderes emanan del pueblo español, proclamado en el art. 1.2 CE;
- el mandato representativo de las Cortes es otro de los aspectos más destacados, que contrasta con la expresión de la independencia de los Diputados y Senadores, expresada bajo la indicación de que 'los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo'. La relación de este mandato se establece entre electores y elegidos. La relación entre ambos es fundamental porque en que no estén ligados por ese mandato imperativo se funda la construcción del mandato representativo que presta soporte a la realidad de la democracia representativa.
- La Constitución rinde tributo a la concepción de las Cortes Generales como encarnación visible y representativa del pueblo, titular de la soberanía al afirmar su inviolabilidad (art. 66.3). Esta no comporta vedar o restringir el alcance del principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3), pero sí expresa en rigurosos términos jurídicos la efectiva tutela del ámbito de libertad e independencia que institucionalmente les es propio. Esta independencia tiene fiel reflejo en la propia Constitución al prohibir, por ejemplo, la presentación directa de peticiones a las Cámaras "por manifestaciones ciudadanas" (art. 77.1), como en el resto del ordenamiento jurídico, al definir la ilegalidad de conductas que pudieran vejar la dignidad de las Cortes o coartar o entorpecer el normal cumplimiento de su labor. Sin embargo, el mismo artículo constitucional dispone que "las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito", siendo, por tanto una vía para la iniciativa ciudadana frente al Poder Legislativo. Las prerrogativas de los parlamentarios no se conciben como ámbitos personales de privilegio a favor de quienes ostentan la condición de Diputado o Senador sino como rasgos de su estatuto personal en tanto en cuanto ostentan ese cargo, sin extenderse, por consiguiente, a ámbitos ajenos a los requeridos por las exigencias y manifestaciones de su función parlamentaria. El artículo 71.1 CE es muy preciso a este respecto, al vincular la cobertura de la

inviolabilidad a “las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones por los diputados y senadores”, no a todos los ámbitos de relación de quienes ocupan estos cargos.

El ámbito en el que opera la inmunidad es el ajeno al de las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria que se halla amparado por la inviolabilidad. En ese ámbito externo, la necesidad de la previa autorización de la Cámara para que un Diputado o senador pueda ser inculcado o procesado tiene sentido frente a eventuales actuaciones en cuyo origen u objetivo quepan motivaciones políticas o cuyos efectos tengan un alcance indebido sobre la institución parlamentaria o desproporcionado.

a) Composición.

Las Cortes están reguladas por el art. 66 de la Constitución y compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Existen diferencias entre ambas Cámaras en lo que se refiere al modo de elección de sus miembros, que, en el Congreso es un sistema electoral proporcional corregido y, en el Senado es mayoritario corregido, aunque ambas Cámaras responden al mismo tipo de representación: la elección directa de los ciudadanos en la circunscripción electoral de la Provincia.

No obstante, en el Senado hay una minoría de senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuestión que, dada su escasa minoría no altera de forma significativa el esquema de representación.

Las características de nuestras Cortes Generales son: la duplicidad representativa y la duplicidad funcional en todo lo que se refiere a la potestad legislativa. En este bicameralismo se repiten en las dos Cámaras algunas cuestiones: el procedimiento legislativo, por ejemplo, que ha de reiterarse, de modo sustancialmente idéntico, en una y otra Cámara, aunque en realidad cada una de ellas dispone diferentes funciones a la hora de tramitar una disposición legal, ya que el Congreso tiene el monopolio en la verificación de la responsabilidad política gubernamental, de acuerdo con el art. 108 CE, la convalidación o derogación de decretos-leyes (art. 86.2 CE), la autorización a la convocatoria de referéndum (art. 92.2 CE) e interviene en los procesos de declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 117 CE). Por su parte, la única competencia que monopoliza el Senado es la aprobación de las medidas extraordinarias de intervención estatal en las Comunidades Autónomas (art. 155 CE), de reciente utilización por los hechos acontecidos en Cataluña.

La existencia de las Cámaras requiere elementos diferenciales por su origen, su composición, sus funciones o cualquier otro rasgo fundamental. La concepción del parlamento ha de ser unitaria, pero por integración de los criterios diversos que expresa cada una de las Cámaras que lo componen. En la Constitución lo que diferencia las dos cámaras, habiendo dejado atrás la representatividad de un estamento o que sus miembros tengan un determinado perfil, es la configuración del Senado como Cámara de representación territorial (art. 69) a pesar de que no ha llegado a configurarse enteramente de esta forma y se aprecian disfunciones en su funcionamiento como representación de esta diversidad territorial que han intentado ser solucionadas mediante la modificación del Reglamento del Senado.

Esta calificación del Senado como Cámara de representación territorial tiene su propia lógica en el marco de un orden constitucional que afirma el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) y ofrece previsiones y formas de configurar la nueva organización territorial, así como la distribución del poder político del Estado, a partir del derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido. La Constitución de 1978 no dejó abierta la posibilidad de una composición final del Senado que, tras la organización de las Comunidades Autónomas que modificaron el concepto inicial de ordenación territorial del Estado, permitiera llevar a sus naturales consecuencias la concepción del Senado como Cámara de representación territorial. No obstante, el artículo 155 CE de la Constitución constata esta idea de la representación territorial, al limitar al Senado, que debe aprobarlo por mayoría absoluta, la potestad de autorizar al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir forzosamente las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan para proteger el interés general, siempre como último recurso tras el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y que éste no haya sido atendido.

El Congreso es la Cámara en la que recaen los instrumentos mayores de control parlamentario, como se puede apreciar en los arts. 99, 112 y 113 y 108 CE y, aunque en principio las dos Cámaras pueden ejercer controles sobre el Gobierno (art. 111 CE), la obtención de información y ayuda del Ejecutivo (art. 109), la comparecencia de miembros del Gobierno (art. 110) o el nombramiento de Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76), el Congreso tiene mayor prevalencia como podemos apreciar en otros aspectos como el ejercicio de la potestad legislativa, incluso cuando la iniciativa es ejercida por el Senado (art. 97) o el Senado pueda oponer su veto o introducir enmiendas con las particularidades del art. 90 CE.

Además, es el Presidente del Congreso el que, de acuerdo con el art. 64.1 CE debe refrendar la propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el art. 99 CE, sin que el Presidente del Senado tenga ninguna función semejante.

Únicamente en los supuestos de Convenios entre Comunidades Autónomas (art. 145.2) y de constitución de un fondo de compensación entre éstas y algunas provincias, en su caso (art. 158.2 CE), la Constitución prevé que el procedimiento se inicie en el Senado (art. 74.2). Tan sólo en dichos supuestos, más el de autorización previa a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados y convenios internacionales (art. 94.1), la falta de concordancia entre las decisiones del Congreso y del Senado da lugar a que se intente obtener un acuerdo en el seno de una Comisión Mixta compuesta por igual número de Diputados y Senadores, si bien reaparece la preeminencia final del Congreso de acuerdo con lo establecido en el artículo 74.2 CE.

También hay absoluta paridad entre ambas Cámaras cuando la actuación parlamentaria es para la elección de personas que han de asumir funciones y responsabilidades deferidas directamente en la Constitución, como lo dispuesto en el art. 159.1 sobre Magistrados del Tribunal Constitucional o el artículo 122.3 CE sobre vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, independientemente de su funcionamiento como órganos independientes uno del otro, las Cámaras celebrarán sesiones conjuntas para ejercer competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales (arts. 57.3, 57.4, 59.3, 61 CE) y es la Corona la que puede convocar y disolver las Cortes Generales en su conjunto, convocando elecciones, de acuerdo con el art. 62 CE. En tales sesiones conjuntas la dualidad de las Cámaras se difumina en la unidad de las Cortes Generales que integra a ambas y en las que son los Diputados y Senadores los que se hallan en igualdad de posición con independencia de su pertenencia a una u otra Cámaras.

b) La potestad legislativa.

De acuerdo con el art. 66.2, “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”. La titularidad de esta potestad comporta la constatación de que las Cortes Generales son el máximo representante institucional del Poder Legislativo, en contra de lo dispuesto en las Leyes Fundamentales del régimen anterior. De esta forma, la institución cumple con la tradicional teoría de la división de poderes.

2.2. Las Cortes desde un punto de vista jurídico.

a) Naturaleza y composición de las Cortes.

Reguladas en el Título III de la Constitución, su naturaleza viene condicionada por el propio proceso de transición política y, más concretamente, por la Ley para la Reforma Política, especialmente por lo que al modelo bicameral se refiere y por lo que a la desigualdad en la representación política atañe.

a.1) La personalidad jurídica de las Cortes.

Esta personalidad no aparece recogida por el texto constitucional. En este sentido, nuestro régimen político se distancia del régimen político británico, donde sí existe este reconocimiento expreso, pero además nuestra Constitución tampoco reconoce la personalidad jurídica del Estado, tanto como sujeto de Derecho Internacional, como de Derecho interno. De

otra forma no encontraríamos con la existencia de una serie de órganos, entre los cuales estarían las Cortes Generales, que no formarían parte de ninguna persona jurídica. Así pues, una vez rechazada la personalidad jurídica de las Cortes Generales y admitida su condición de órganos del Estado, trataremos a continuación trataremos las características órganos:

- Las Cortes son un órgano constitucional del Estado, en cuanto que tienen origen inmediato y directo en la propia Constitución y participan en la dirección política del Estado. Esta consideración de órgano constitucional, como reconoce el art. 59.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y sus modificaciones, al establecer que: “el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan: a) al Estado con una o más Comunidades Autónomas, b) a dos o más Comunidades Autónomas entre sí y c) al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí”, no debe predicarse de ambas cámaras conjuntamente, sino que tanto el Congreso como el Senado admiten la consideración de órganos constitucionales, junto con el Consejo General del Poder Judicial, quedando los otros órganos constitucionales en un segundo plano a efectos de estos conflictos, lo que da idea de la importancia de aquéllos y éstos.
- Son un órgano representativo, ya que, como señala el art. 66.1 CE “Las Cortes Generales representan al pueblo español”, en quien reside la soberanía nacional. Y es que no son solamente uno de los órganos representativos del Estado, sino el máximo órgano que asume esta representación, condición ésta que tiene dos consecuencias fundamentales: es el órgano donde se expresa fundamentalmente la soberanía popular y a través suyo los demás órganos constitucionales adquieren también carácter representativo. Es, pues, el único órgano representativo directo de la voluntad popular, ya que es el único que debe su existencia directa al pueblo.
- Son un órgano bicameral, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, siguiendo la tradición constitucional española, únicamente interrumpida por el constitucionalismo gaditano y el de la Segunda República.
- Son un órgano deliberante y colegislador. Por un lado, las leyes estatales necesitan ser aprobadas, salvo en el supuesto del veto senatorial, por las dos Cámaras, aunque la preeminencia del Congreso resulta evidente y, por otro, la condición de órgano deliberante debe ser tenida en cuenta a efectos de la función de orientación política que está reservada al Parlamento.
- Tienen la condición de órgano permanente ya que aunque tiene un periodo de renovación normal cada cuatro años, sus funciones son ejercidas en los periodos de vacaciones parlamentarias y, en los supuestos de disolución, por las Diputaciones Permanentes de ambas Cámaras, con algunas limitaciones. Sin embargo, este carácter de órgano permanente no puede compararse con la misma consideración que tiene, por ejemplo, el Gobierno. Se trata, pues, de un órgano permanente, pero cuyo funcionamiento no es continuo.
- Son un órgano inviolable, tal y como dispone el art. 66.3 CE. Esta carácter debe ser entendido en un doble sentido: por un lado, a modo de compensación con la figura del Monarca del cual también se predica la inviolabilidad (art. 56.3 CE) y por otro, supone la existencia de una tutela penal específica, que equivale a hacer de las ofensas al Parlamento un delito especial.

a.2) El bicameralismo.

Como hemos señalado, el órgano complejo “Cortes Generales” está formado por dos cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

Esta opción constitucional por un Parlamento bicameral proviene de:

- una tradición histórica, siendo más frecuentes y duraderas aquellas Constituciones que optaron por un sistema bicameral;

- las propias Cámaras Constituyentes, nacidas al amparo de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 eran de estructura bicameral (algo poco frecuente para un proceso constituyente) lo que no fue óbice para la realización de un trabajo de elaboración constitucional;
- el sistema bicameral se atisbaba como una forma posible para dar solución a sistemas de representación complementarios al puramente poblacional. En este sentido, es reveladora la afirmación del art. 69.1 según el cual el Senado es la Cámara de “representación territorial” ahonda en esta cuestión;
- en otros países que han experimentado procesos democratizadores se ha extendido la realidad bicameral.

Los trabajos previos a la aprobación de la Constitución y la tradición histórica que manifestábamos, condujeron a nuestra configuración bicameral actual, siendo el resultado para CAAMAÑO ⁹⁸ “un bicameralismo formalizado pero manifiestamente imperfecto, en el que la voluntad de dotar de una dimensión territorial al Senado (art. 69.1 CE) no ha encontrado efectiva plasmación política. Ni la designación de senadores por las Comunidades Autónomas (art. 69.5), ni el establecimiento de un sistema electoral mayoritario, ni la competencia para la tramitación de convenios entre Comunidades Autónomas, la posibilidad de iniciar la tramitación para la constitución del Fondo de Compensación (art. 74.2, en relación con los arts. 145.2 y 158.2 CE) o la de imponer a las Comunidades Autónomas el cumplimiento forzoso de las obligaciones legales o vinculadas a la protección del interés general (art. 155 CE) han podido evitar que (...) el Senado haya podido remontar los pronósticos iniciales a los que, en cierto modo, estaba abocado: ‘ser (...) una instancia que da al partido mayoritario la posibilidad de intentar rectificar una decisión desfavorable o insatisfactoria del Congreso’ ⁹⁹. Tampoco le otorgó una mayor representatividad territorial la creación de la llamada Comisión General de Comunidades Autónomas introducida mediante la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994”.

Puede parecer que a primera vista Congreso y Senado son Cámaras equiparables en sus funciones y cometidos, que integran un órgano constitucional único. Cada cámara se organiza y actúa con independencia de la otra, si bien existen ciertos casos en los que, por mandato constitucional, está prevista su actuación conjunta como Cortes Generales. En efecto, buena parte del Título III de la Constitución tiene por objeto detallar una regulación bastante minuciosa de aspectos concernientes a ambas Cámaras.

La primacía política y funcional del Congreso se manifiesta, tanto en el ámbito del procedimiento legislativo que hemos apuntado, como en el ejercicio del control político del Gobierno, incluyendo aquel que se ejerce con carácter extraordinario en el debate de investidura o la tramitación de una moción de censura. En todos estos casos la supremacía del Congreso es manifiesta, tanto en el plano político como en el funcional. Pero no sólo, al elaborar la ley o cuando se trata de otorgar o retirar la confianza al Gobierno es clara esa supremacía. También está presente en el caso de la declaración de los estados excepcionales previstos en el art. 116 CE, o el de la autorización del referéndum consultivo del art. 92.2 CE. Y sobre todo, en las dinámicas que imprimen las distintas fuerzas políticas, cuya acción electoral prioritaria se focaliza en al conquista del Congreso, para después convertir a las direcciones de sus grupos parlamentarios en esta Cámara en los centros definidores de la acción parlamentaria. De este modo, salvo en muy contadas ocasiones, el Senado en una Cámara políticamente previsible, de continuidad o de subsanación, que materializa acuerdos políticos generalmente ya fraguados en el seno de la Cámara baja.

Como órgano constitucional complejo, las Cortes Generales, además de operar como un centro de imputación política, lo hacen también como órgano constitucional jurídicamente diferenciado de las Cámaras que lo integran. La Constitución así lo evidencia al considerarlo un “órgano constitucional”, al señalar que son inviolables (art. 63.3 CE), que ellas son las titulares del presupuesto y que el personal al servicio de la institución lo es de la propia institución a quien incumbe regular su Estatuto (art. 72.1 CE). Por otro, al disponer

⁹⁸ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., op. cit. en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1325).

⁹⁹ SOLÉ TURA, J. Y APARICIO, M.A. (1988): Las Cortes Generales en el sistema constitucional, Tecnos, Madrid, citado por CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. op. cit. en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1326).

expresamente la celebración de sesiones conjuntas de ambas Cámaras para decidir en determinados supuestos: “ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales” (art. 74.1 CE), como las concernientes a la Corona, a lo que cabe añadir por costumbre parlamentaria, la sesión de apertura solemne de cada Legislatura.

Es la propia Constitución la que establece que:

- las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso (desaparece, así, la anterior figura del Presidente de las Cortes) y que se regirán por el ‘Reglamento de las Cortes Generales’, norma hasta ahora inexistente en nuestro ordenamiento jurídico. En la práctica parlamentaria, este vacío normativo se suple parcialmente mediante sesiones conjuntas de las Mesas de las Cámaras, instrumento a través del que se acuerda, entre otras cuestiones, la propuesta de presupuestos, la composición de las comisiones mixtas o la aprobación del Estatuto del personal.
- También prevé la Constitución una serie de Comisiones mixtas del Congreso y el Senado que podían ser consideradas como una expresión más de las Cortes Generales como órgano diferenciado de cada una de las Cámaras (arts. 74.2, 76 y 167 CE)”.

b) Funciones de las Cortes Generales.

El artículo 66.2 de nuestra Constitución regula las funciones que corresponden a las Cámaras. Esta determinación de que competencias tienen las Cortes Generales está condicionada por la forma política adoptada por el España, definida en el artículo 1.3 de la Constitución como “Monarquía parlamentaria”, lo que articula un juego de poderes en el que, con independencia del respeto y separación mutua, éstos se encuentran mucho más unidos que lo que sucedería de haber elegido un modelo presidencial.

Las funciones de esta institución son:

- la función legislativa. Es el ejercicio de una potestad por un poder constituido, no por el poder constituyente en el pleno ejercicio de su soberanía. El ejercicio de la potestad legislativa está siempre sometido a la supremacía de la Constitución. Esta potestad legislativa no es exclusiva de las Cortes Generales, ya que:
 - o el Gobierno puede llegar a ejercerla bien por delegación de las propias Cortes (art. 82 CE), bien como consecuencia del despliegue de competencias propias (art. 86 CE), a través de Decretos-leyes.
 - o las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), disfrutando también de una potestad legislativa propia (art. 152.1 y 153.a CE, entre otros), que desarrollan las correspondientes Asambleas Legislativas. Hay todo un sistema de relaciones entre las normas contenidas en ambos derechos, sin superioridad jerárquica de una ordenamiento sobre otro, sino perfilando un sistema de competencias que determinará la capacidad del Estado o de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la potestad legislativa correspondiente atribuida por la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.
- la función presupuestaria, sometida a requisitos y condiciones muy específicas. En particular, la aprobación de los presupuestos, como señala GARRIDO ¹⁰⁰ entra en una de las dos funciones clásicamente asignadas a los Parlamentos: legislar y controlar al Gobierno y “entra en una o en otra [...] de dichas funciones, por lo que su inclusión expresa como algo independiente debe obedecer al significado adquirido por las autorizaciones de ingresos y gastos como punto de arranque histórico de la institución parlamentaria”;
- la función de control de la acción del Gobierno, derivada del carácter de régimen parlamentario consagrado en nuestra Constitución (art. 1.3 CE). El Gobierno nace de la confianza del Congreso de los Diputados (art. 99) y debe de mantener esta confianza durante el ejercicio de su función. La relación de confianza no sólo se refiere a la

¹⁰⁰ GARRIDO FALLA, F. *et al.* (2001): Comentarios a la Constitución. (Pág. 1111). Civitas. Madrid.

investidura del Presidente del Gobierno, sino que el Parlamento vigila y controla la acción del Ejecutivo. La potestad de control no es exactamente la de determinar su responsabilidad, ya que, aunque esta es una función del Congreso, realmente es de las Cortes Generales, porque también lo es del Senado. Para ello la Constitución establece en su Título V una serie de mecanismos que los Reglamentos parlamentarios han desarrollado;

- otras funciones que bajo el título de “las demás que les atribuya la Constitución” siguiendo lo dispuesto en el art. 66.2 CE, que se refieren a la reforma constitucional (art. 167 a 169 CE), la designación o propuesta de nombramiento de miembros de otros órganos constitucionales (art. 122.2 y 159 CE) o de relevancia constitucional (art. 54 CE), así como todas las relacionadas con la Corona, recogidas de forma exhaustiva en los arts. 57.3, 57.4, 59.2, 59.3, 60.1, 61.1, 61.2 y 61.3 CE.

Todas las funciones han de estar situadas en el ámbito de la propia Constitución. Que las Cortes Generales se atribuyan competencias que la Constitución reserva a otros órganos constitucionales no es conforme con el texto fundamental (STC 76/1983, referida a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, conocida como LOAPA). No obstante, las Cortes Generales pueden ampliar su acervo competencial, siempre que se parta del respeto a la distribución constitucional de competencias.

c) La inviolabilidad de las Cortes Generales.

Hay que entender lo establecido en el art. 66 CE *in fine* no como una consideración que se revele como evidente. El carácter de esta inviolabilidad es más difuso que el de la prerrogativa de la inviolabilidad individual (art. 71.1 CE) El Tribunal Constitucional vincula la de las Cortes Generales y la individual a la función que cumple la institución, al considerarla como “condición necesaria que es para asegurar la plena independencia en la actuación de uno y otros” (Auto 147/1982, de 22 de abril). La inviolabilidad es una garantía institucional (garantía de las garantías) del propio Parlamento y de su continuidad frente a los demás poderes. La inviolabilidad está relacionada con la garantía del correcto ejercicio de importantes funciones constitucionales.

Por eso apreciamos otras inviolabilidades establecidas por la Constitución: para la persona del Rey (art. 56.3 CE), que expresa, junto a la particular tutela penal que cubre al Monarca, la imposibilidad de residenciarle ante ningún Tribunal, como hemos apuntado; y, además, para los Diputados y Senadores que, aunque es más reducida, atañe solo a opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, pero se traduce asimismo en la imposibilidad de proceder contra ellos ante cualquier Tribunal por el ejercicio de su cargo. El Tribunal Constitucional ha considerado que la inviolabilidad “cubre tanto a los miembros de las Cortes Generales (art. 71.1 de la CE), como a las Cortes mismas (art. 66.3 CE), como condición necesaria que es para asegurar la plena independencia en la actuación de unos y otros” (ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 5º).

2.3. Las Cortes Generales desde un punto de vista protocolario.

a) Las Cortes Generales son instituciones del Estado.

Como altas instituciones del Estado, las Cortes Generales vienen incluidas en la norma reguladora de las precedencias oficiales, donde tienen una posición destacable, sus actos no vienen específicamente regulados (ni como generales ni como especiales) lo que deja dudas sobre su clasificación. Además, sus máximos representantes tienen una posición destacable como uno de los poderes del Estado en los artículos referidos a la ordenación individual de autoridades.

El protocolo de las Cortes Generales también viene desarrollado en algunos aspectos de los reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado.

b) El Congreso de los Diputados y el Senado. Sus órganos.

De las dos cámaras, el Congreso de los Diputados es la de representación por excelencia y en Senado, pese a su representación territorial, aunque posee escasas competencias, en detrimento de su carácter moderador.

b.1) El Congreso de los Diputados.

El Congreso de los Diputados está formado por un número de diputados que oscila entre 300 y 400, límites mínimo y máximo, que son elegidos por sufragio universal libre, igual, directo y secreto, según establece la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con sus modificaciones, que da preeminencia a las primeras fuerzas políticas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados publicado el 10 de febrero de 1982 que ha sido modificado en varias ocasiones, siendo la última hasta la fecha la de 15 de diciembre de 2016.

Los órganos del Congreso de los Diputados son:

- el Presidente, elegido por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta en primer votación y por mayoría en segunda (art. 37.1 CE), dirige y coordina la acción de la Mesa (art. 30.3) y además tiene las siguientes funciones (art. 32 CE):
 - o ostenta la representación de la Cámara,
 - o asegura la buena marcha de los trabajos,
 - o dirige los debates y mantiene el orden de los mismos,
 - o ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir,
 - o ha de cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión con la ayuda de la Mesa y de la Junta de Portavoces,
 - o Finalmente, desempeña todas las demás funciones que le confieren la Constitución, las leyes y el Reglamento de la Cámara.

En el ejercicio de los poderes de policía a que se refiere el artículo 72.3 CE. velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Congreso de los Diputados y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturben aquél (art. 105.1 del Reglamento ¹⁰¹). Velará en las sesiones públicas por el mantenimiento del orden en las tribunas (art. 107.1 del Reglamento), pudiendo expulsar del Palacio del Congreso a quienes perturben el orden o falten a la debida compostura (art. 107.2);

- la Mesa, es el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a los que asista (art. 30.1). Está compuesta por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios (art. 30.2) y además tiene las siguientes funciones, según dispone el artículo 31 del Reglamento del Congreso:
 - o adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara;
 - o elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento;
 - o ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar;
 - o calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
 - o decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento;
 - o programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces;
 - o cualesquiera otras que le encomiende el Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

¹⁰¹ Los artículos citados en este apartado, dedicado al Congreso de los Diputados, se refieren al Reglamento de esta institución, a no ser que se indique su pertenencia a la Constitución.

Como miembros de la Mesa:

- los Vicepresidentes, elegidos simultáneamente por el Pleno por el mayor número de votos obtenidos por cada uno de ellos (art. 37.2) sustituyen por su orden al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Desempeñan, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa (art. 33);
 - los Secretarios, elegidos de la misma forma que los Vicepresidentes (art. 37.2) supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse; asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones; colaborar al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del Presidente y ejercen cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa (art. 34);
 - el Letrado Secretario General, nombrado por la Mesa del Congreso, a propuesta de su Presidente, asesorará a la Mesa, redactará el acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos (art. 35);
- la Junta de Portavoces que reúne a los portavoces de los grupos parlamentarios se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso (art. 39.1). A las reuniones de la Junta deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General (art. 39.3). Sus decisiones se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado (art. 39.4);
- también existe una Diputación permanente, presidida por el Presidente del Congreso y formada por veintinueve miembros en representación de los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica (art. 56.1) que es el órgano que vela por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida y, en caso de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados, asume todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes le atribuye al Congreso de los Diputados el art. 86 CE y ejerce las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el art. 116 CE. Por otra parte, en los lapsos de tiempo entre periodos de sesiones ejercita la iniciativa prevista en el artículo 73.2 CE (art. 57).

El Congreso de los Diputados puede funcionar en Pleno y en Comisiones. El primero supone la reunión de la totalidad de los miembros. Está regulado en el capítulo cuarto del Reglamento del Congreso, en particular en el artículo 54, donde se determina que el Presidente lo convocará y detalles sobre esta iniciativa u otras en el mismo sentido. En el artículo 55 del mismo Reglamento se establece la colocación de los Diputados, de los miembros del gobierno y el acceso a las sesiones de personas que no sean Diputados. Por su parte, las Comisiones son órganos reducidos encargados de la instrucción y preparación de los asuntos a tratar por la Cámara, existiendo dos tipos de Comisiones: permanentes y especiales.

Finalmente, destacar la figura del Jefe de la Oposición, creada en 1983 e incorporada al Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Este "cargo" fue creado para dar una representatividad institucional y protocolaria al líder del partido mayoritario de la oposición, colocándolo en una situación preferente sobre el resto de portavoces (que tienen, en principio, la misma precedencia que los Diputados) lo que obedeció a la necesidad de dar un trato preferente al representante del principal partido de la oposición en el Congreso, situándolo por delante, incluso, de los miembros de la Mesa del Congreso. Conforme ha ido pasando el tiempo, esta autoridad ha ido modificando su estatuto, que fue regulado internamente para que dispusiera de un despacho y algún personal de apoyo para desempeñar sus funciones y representatividad, que ha sido mayor en los periodos en que el Congreso estaba constituido por dos partidos mayoritarios. En la actualidad, esta figura ha decaído al haberse modificado la composición del Congreso, incluyendo a más partidos políticos. Incluso sobre esta cuestión ha habido alguna pregunta parlamentaria, tanto para reivindicar la figura como para evitar que tenga una precedencia definida, superior a la de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

De todas las personalidades comentadas, el reglamento regulador de las precedencias contempla una precedencia concreta en la relación de autoridades de los artículos 10 y 12,

que regulan la ordenación individual de autoridades en Madrid y en el territorio de una Comunidad Autónoma, respectivamente:

- el Presidente del Congreso, ocupando el sexto lugar en ambos artículos;
- el Jefe de la Oposición, que ocupa el puesto 15 en el artículo 10 y el puesto 16 en el artículo 12;
- los Vicepresidentes de la Mesa del Congreso, según su orden, ocupando el puesto 23 en el artículo 10 y el 26 en el artículo 12;
- los Secretarios de la Mesa, también según su orden, ocupando el puesto 28 en el artículo 10 y 33 en el artículo 12;
- los Diputados por Madrid, ocupando el puesto 37 en el artículo 10 y los de la provincia donde se celebre el acto, que ocupan el puesto 39 en el artículo 12.

De esta relación de autoridades, apreciamos la ausencia de algunas que no tienen una especial precedencia, pese a su importancia para la institución parlamentaria, no disponiendo de un lugar concreto, como son los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, los Presidentes de las Comisiones o el Letrado Secretario General. Estas autoridades, que suelen tener una importancia destacada en los actos parlamentarios, suelen ser ordenadas en los actos internos regulados por el protocolo parlamentario. Ateniéndonos a la clasificación de los actos que realiza el Real Decreto 2099/1983, estos actos parlamentarios tienen la consideración de especiales.

En el orden colegiado recogido en los artículos 14 y 16 del reglamento de precedencias en el Estado, que ordenan, respectivamente, a las instituciones y corporaciones del Estado en Madrid (en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales) o en el territorio de una Comunidad Autónoma, consta la Mesa del Congreso en el tercer puesto del artículo 14 y en el cuarto del artículo 16. Es obvio que en un acto al que sólo se haya invitados a las corporaciones e instituciones del Estado, el Congreso está plenamente representado por la Mesa, siendo excesivamente numerosa una representación de la institución en su totalidad, constituida por 350 Diputados.

b.2) El Senado.

En la cámara alta, los senadores son elegidos la circunscripción electoral de la provincia, con de forma que cada provincia no insular elige cuatro senadores, primando así a las provincias más modestas en cuanto a su población. Podemos encontrar una excepción a esta regla en las provincias insulares, donde, en total, se eligen dieciséis senadores: tres por cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Tenerife y Mallorca); uno por las islas de Menorca, Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, La Palma; y, finalmente, uno por el binomio Ibiza-Formentera. También se eligen dos senadores por cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Para completar la elección de los Senadores, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas eligen uno, mas otro por cada millón de habitantes, de acuerdo con el art. 69 CE. Estas dos posibilidades en la elección conlleva que no haya un número fijo de Senadores, como sucede en el Congreso de los Diputados, ya que, a pesar de que hay un número fijo de Senadores en representación de las diferentes provincias, Ciudades Autónomas e islas o grupos de ellas, los designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pueden variar en número, dependiendo de la evolución de la población en las distintas Comunidades.

La elección de los senadores se realiza, como los diputados, por sufragio universal libre, igual, directo y secreto, pero la diferencia fundamental con respecto a los diputados es que su elección no procede de listas cerradas donde se vota a cada partido, sino que se elige personalmente a los senadores por cada circunscripción electoral, en el número que hemos visto, pudiéndose elegir a senadores de partidos políticos diferentes. En el caso de los senadores designados por las Asambleas Legislativas, estamos ante una especie de sufragio indirecto, ya que los senadores son designados por esas Asambleas, no directamente por los ciudadanos como los otros senadores.

El Texto Refundido del Reglamento del Senado lleva fecha de 3 de mayo de 1994, habiéndose realizado su última modificación, hasta la fecha, el 8 de marzo de 2017. Este reglamento ha sufrido innumerables modificaciones tendentes a aproximar su funcionamiento a una verdadera cámara de representación territorial y darle una mayor entidad como Cámara Legislativa.

Los órganos del Senado son:

- el Presidente, regulado por el Título III, Capítulo I, Sección I del Reglamento, que es elegido por los miembros de la Cámara por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría en segunda (art. 7 del Reglamento ¹⁰²), dirige la Mesa como órgano rector del Senado y actúa bajo su autoridad (art. 35) disponiendo de las siguientes funciones (art. 37):
 - o ser el portavoz de la Cámara y su representante nato en todos los actos oficiales;
 - o convocar y presidir las sesiones del Pleno del Senado y mantener el orden de las discusiones, dirigir los debates y convocar y presidir la Mesa del Senado;
 - o convocar y presidir, cuando lo considere conveniente cualquier Comisión del Senado;
 - o anunciar el orden de día del Pleno del Senado;
 - o mantener las comunicaciones con el Gobierno y las autoridades;
 - o firmar, con uno de los Secretarios, los mensajes que el Senado haya de dirigir.
 - o interpretar el Reglamento;
 - o suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento, las lagunas de este;
 - o velar por la observancia del Reglamento, de la cortesía y de los usos parlamentarios;
 - o aplicar las medidas relativas a disciplina parlamentaria;
 - o las demás facultades previstas en las Constitución, las leyes y el Reglamento de la Cámara;

Además, el Presidente (art. 38):

- o ejerce la autoridad suprema de la Cámara en el Palacio del Senado y los demás edificios que de este dependen.
- o dicta cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto
- o y dan las órdenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden.

También, el Reglamento contempla competencias asociadas con el orden (art. 39) tomará las providencias necesarias respecto de las personas del público que perturben de cualquier modo el orden en las tribunas o galerías de la Cámara pudiendo, además, decretar su expulsión en el acto. Si la falta fuera mayor, ordenará su detención y entrega a las autoridades competentes.

Igualmente, el Presidente comunicará oficialmente al Rey, al Congreso de los Diputados y al Gobierno la constitución definitiva de la Cámara y también a las Asambleas Legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas.

Además, según el artículo 11 bis, el Presidente en su primera intervención ante el Pleno de la Cámara podrá utilizar el castellano y las demás lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía;

- la Mesa, regulada en el Título III, Capítulo I, es el órgano rector del Senado y actúa bajo la autoridad y dirección de su Presidente (art. 35.1), estará asistida y asesorada por el Letrado Mayor, que es el Jefe de los Servicios y responde ante el Presidente de la Cámara. No hay en el Reglamento una disposición que detalle cómo está constituida la Mesa, sólo se estipulan las funciones del Presidente (artículos 37 a 39), Vicepresidentes (art. 40) y Secretarios (art. 41) aunque sus funciones (art. 36) son:

¹⁰² Al igual que en el apartado dedicado al Congreso de los Diputados, los artículos citados en este apartado, dedicado al Senado, se refieren al Reglamento de esta institución.

- concretar las fechas en que hayan de comenzar y terminar los periodos de sesiones del Senado;
 - determinar el calendario de actividades del Pleno y las Comisiones para cada período de sesiones;
 - calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación;
 - y cualesquiera otras que confieran las leyes y el presente Reglamento.
- Como miembros de la Mesa:
- los Vicepresidentes, regulados junto al Presidente del Senado en la Sección I del Capítulo I del Título III, en número de dos se elegirán simultáneamente, resultando elegidos, por orden correlativo los que obtengan mayor número de votos (art. 8.1) por su orden sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de este (art. 40).
 - los Secretarios, regulados en el Título III, Capítulo I, Sección II, en número de cuatro, son elegidos de la misma forma que los Vicepresidentes (art. 9), disponiendo de las siguientes funciones: redactar y autorizar las actas de las sesiones plenarias, que deberán ir firmadas por dos de ellos con el visto bueno del Presidente; dar cuenta de todas las comunicaciones y documentos que se remitan al Senado, extendiendo y firmando las resoluciones que recaigan; autorizar cuantas comunicaciones y certificaciones oficiales se expidan por la Secretaría; computar los resultados de las votaciones del Senado; y firmar uno de ellos con el Presidente los mensajes motivados previstos en el art. 90.2.
- la Junta de Portavoces, regulada en el Título III, Capítulo II, estará integrada por el Presidente de la Cámara, que la convoca y preside y por los portavoces de los Grupos parlamentarios existentes en cada momento (art. 43.1). Su funcionamiento tiene algunas particularidades que no contempla en Congreso, que refuerza su carácter de cámara de representación territorial, a pesar de sus limitaciones, por lo que cobra importancia el Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española, elaborado por el Consejo de Estado y aprobado en el Pleno celebrado el 16 de febrero de 2006, que incluye una epígrafe amplio dedicado a la reforma del Senado. A sus reuniones, además de los Portavoces de los diferentes Grupos parlamentarios, podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los Grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designados por su Portavoz. Los Grupos territoriales y los Grupos parlamentarios están regulados específicamente, dada su idiosincrasia, en los artículos 27 a 34 del Reglamento. Cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los Portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos.

Por otra parte, la Junta de Portavoces será oída para fijar: las fechas en que hayan de comenzar y terminar los periodos de sesiones, el orden del día de las sesiones del Senado, los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas de la Cámara y las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia;

- también existe una Diputación permanente, regulada en el Título III, Capítulo III, presidida por el Presidente del Senado y formada por veintiún miembros, elegidos en proporción al número de los componentes de los respectivos Grupos parlamentarios, y a propuesta de los mismos (art. 45.1). Este órgano se reunirá siempre que el Presidente lo considere oportuno y, necesariamente, en los siguientes casos: el día antes de celebrarse la Junta Preparatoria; cuando lo solicite el Gobierno; y, finalmente, cuando lo pida una cuarta parte, al menos, de sus miembros (art. 48.1).

A sus reuniones podrán concurrir Ministros, con voz pero sin voto (art. 48.2).

Como en el Congreso de los Diputados, el Senado puede funcionar en Pleno y en Comisiones. El Pleno supone la reunión de la totalidad de los miembros, mientras que las Comisiones son órganos reducidos encargados de la instrucción y preparación de los asuntos a tratar por las Cámaras. En cuanto a las Comisiones, las hay de cuatro tipos: Permanentes (Legislativas y no Legislativas) y de Investigación o Especiales (art. 49). El funcionamiento

básico del Pleno y las Comisiones está establecido por los artículos 69 a 83 del Reglamento. Las Comisiones están reguladas en el Título III, Capítulo IV, del Reglamento del Senado.

En el caso del Senado, no se previó la existencia de un Jefe de la Oposición, como el que encontrábamos en el Congreso, estableciéndose así una diferencia entre ambas Cámaras que corresponde con sus funciones y su importancia, de la misma forma en que no se trata de igual manera a las mayorías de los diferentes partidos en una Cámara u otra, porque ello depende de sus Reglamentos.

De todas las personalidades comentadas, el decreto regulador de las precedencias contempla una precedencia concreta en la relación de autoridades de los artículos 10 y 12, que regulan la ordenación individual de autoridades en Madrid y en el territorio de una Comunidad Autónoma, respectivamente (que puede ser la Comunidad de Madrid, ya que el decreto se establecen diferencias entre los actos celebrados en la capital de España en unos casos concretos y los que se celebran en tanto capital de la Comunidad de Madrid):

- el Presidente del Senado, ocupando el séptimo lugar en ambos artículos;
- los Vicepresidentes de la Mesa del Senado, según su orden, ocupando el puesto 23 en el artículo 10 y el 26 en el artículo 12. Esta colocación corresponde con la reservada a los Vicepresidentes del Congreso pero en ambos artículos se prima a los representantes del Congreso con respecto a los del Senado;
- los Secretarios de la Mesa, también según su orden, que sigue el criterio de ordenación expresado anteriormente, ocupando el puesto 28 en el artículo 10 y 33 en el artículo 12;
- los Senadores por Madrid, ocupando el puesto 37 en el artículo 10 y los de la provincia donde se celebre el acto que ocupan el puesto 39 en caso de aplicación del artículo 12. Apreciamos que aquí también se reproduce el orden establecido para los Vicepresidentes y Secretarios, primando a los representantes del Congreso con respecto a los del Senado. En cuanto a los Senadores, dado que hay dos formas de elección, no se establece una diferencia de precedencia entre los electos y los designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

De esta relación de autoridades, apreciamos que la ausencia de algunas que no tienen una especial precedencia declarada pese a su importancia para la institución parlamentaria, al no disponer de un lugar en los artículos que ordenan individualmente a las autoridades del Estado. Entre ellas, destacar a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, los de los Grupos territoriales, los Presidentes de las Comisiones o el Letrado Mayor, que sí que suelen tener una colocación destacada en los actos parlamentarios, siendo ordenados por el protocolo parlamentario en los actos que celebren, que suelen tener la consideración de especiales, como los del Congreso de los Diputados, si nos atenemos a la clasificación de los actos recogida en el reglamento de precedencias en el Estado.

Por otra parte, en el orden colegiado de instituciones y corporaciones, regulado por los artículos 14 y 16 del reglamento y referidos, respectivamente, a su ordenación en Madrid y en el territorio de una Comunidad Autónoma, sólo consta la Mesa del Senado, en el puesto 4 del artículo 14 y en el quinto lugar del artículo 16 como órgano de gobierno y representación de la institución, no contemplándose la posibilidad de la asistencia de todos los Senadores por ser una representación de la institución excesivamente numerosa.

3. El Gobierno y la Administración.

3.1. Regulación constitucional.

De los tres clásicos poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la clasificación de Montesquieu, que hemos comentado y cuya separación proclama la Constitución, al Gobierno corresponde, a tenor del artículo 97 CE, no el poder, sino la función ejecutiva.

Si recordamos el proceso histórico de la separación de poderes, tal y como lo describe GARRIDO ¹⁰³, el Ejecutivo tiene algunas notas características: "así como los poderes

¹⁰³ GARRIDO FALLA, F. (1976): Tratado de derecho administrativo. Volumen I, Parte general. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Legislativo y Judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo Monarca absoluto, en cambio, el Poder Ejecutivo es justamente lo que queda en manos de aquel Monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones... Se deduce de aquí el carácter residual del Poder Ejecutivo, que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponden". El Título IV de la Constitución (arts. 97 a 107) responde a las pautas actuales del constitucionalismo, no aceptando la vieja visión liberal de un Poder Ejecutivo que era mero ejecutor de decisiones ajenas y principalmente de las que dimanaban de un Parlamento, que se concebía, a su vez, como la expresión permanente de la soberanía popular. Esta premisa está directamente engarzada con la división de poderes que, estando esencialmente vigente, no tiene en la actualidad definidas con certeza cuáles son las funciones que realiza cada una de las instituciones tradicionales, ni hay un reparto efectivo de las mismas entre el conjunto de instituciones de nueva planta. Además hay una serie de instituciones que no asumen uno de los tres poderes porque sus funciones se apartan de esta división. Por este motivo, consideramos que la división de poderes es un elemento de clasificación no aplicable a las relaciones entre las instituciones y su precedencia.

A la hora de analizar los modelos de poderes ejecutivos del Derecho comparado, la Constitución Española se ha mantenido a medio camino entre dos opciones: el principio de colegialidad o paridad de los miembros integrantes del Gabinete y el liderazgo del Presidente del Gobierno (fórmula vigente actualmente en Francia). Nuestra Constitución se inclina por la primera, si bien con algunas peculiaridades, entre las que cabe citar:

- que el voto de investidura, de acuerdo con el artículo 99 CE y concordantes, lo otorga el Congreso de los Diputados al Presidente del Gobierno, tras haber oído de éste el programa político del Gobierno que pretenda formar, antes de que lleve a cabo la formación de dicho Gobierno;
- que, aunque se concibe un sistema de colegialidad, el Presidente del Gobierno se encuentra en una posición más cómoda en la situación actual que si fuera el líder del Gobierno, ya que en ese caso sus actos, como dicta el artículo 22 de la Constitución Francesa, deberían ser refrendados, en su caso, por los Ministros encargados de su ejecución.

Al contrario de lo acaecido en otros periodos históricos recientes, de un tiempo a esta parte, el Gobierno ha cobrado cada vez mayor importancia a expensas del Parlamento, principalmente, pasando de ser un poder subordinado a él o a la Jefatura del Estado, pasando a dirigir los destinos del Estado.

En cuanto a las diferencias entre Gobierno y Administración, ALZAGA ¹⁰⁴ indica que el título IV de la Constitución, bajo la denominación "Del Gobierno y de la Administración" nos plantea "que la técnica básica del Derecho constitucional acostumbra a distinguir, de una parte, el Gobierno, y de otra, la Administración, no ya sólo como órganos del poder ejecutivo, sino como organizaciones de diverso cariz".

Mientras el Gobierno es el órgano colegiado que ha de asumir la dirección de la vida política del país que se renueva periódicamente y al que se le confieren las correspondientes facultades constitucionales al efecto, asociadas al Poder Ejecutivo, la Administración es una realidad técnica (y no política) permanente que sobrevive a los cambios de Gabinete. No obstante, recordemos que el Gobierno está compuesto por Ministros, que son a su vez los jefes de los respectivos Departamentos administrativos. De esta forma, el Gobierno encabeza la Administración Pública.

Resulta obvio que Gobierno y Administración son dos órganos distintos, aunque estrechamente vinculados, según se desprende de lo establecido en el Título IV de la Constitución. Tal impresión se refuerza por los artículos 108 y 103 de la Constitución, que establecen la composición del Gobierno y la remisión a la Ley para la de la Administración, respectivamente. Distintas leyes regulan, además, uno y otro órgano: el Gobierno es regulado por la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno (con algunas modificaciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Por su parte, la

¹⁰⁴ ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (1978): Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978. (Pág. 613). Ediciones del Foro. Madrid.

Administración General del Estado fue regulada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, derogada recientemente por la misma Ley 40/2015.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, cuando se establece que el Gobierno dirige tanto la Administración civil como la militar no debemos entender que, si el Gobierno dirige, la Administración obedece, porque, aunque al Gobierno le corresponde desarrollar una actividad política fundamental en el Estado, a la Administración le corresponde desempeñar una actividad administrativa subordinada porque, desde un punto de vista orgánico, se llega a producir una cierta identificación entre el Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado, que son los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretario. El Gobierno y sus componentes constituyen el vértice de la Administración. Además, desde un punto de vista funcional, tanto el Gobierno como la Administración producen actos administrativos, encontrándose sometidos a la revisión de la jurisdicción Contencioso-administrativa.

Esta dicotomía entre Gobierno como órgano colegiado que dirige la vida política del país que asume las facultades constitucionales como tal y Gobierno como cabeza de la Administración General del Estado es recogida en el decreto de precedencias en el Estado, donde es destacable esta regulación, heredera directa de lo dispuesto sobre esta materia durante el franquismo, mantenga dentro del conjunto de autoridades sobre las que se establece la precedencia a innumerables cargos de la Administración General del Estado, algunos de los cuales ejercen funciones ejecutivas. Recordemos que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 40/2015, la Administración General del Estado comprende: la Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes; la Organización Territorial; y, finalmente, la Administración General del Estado en el exterior (art. 55.2):

- en la Organización Central podemos encontrar órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y órganos directivos (Subsecretarios y Secretarios generales, Secretarios generales técnicos y Directores generales, y, finalmente, Subdirectores generales), como dispone el art. 55.3 de la Ley;
- en la Organización Territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (rango de Subsecretario) y los Subdelegados del Gobierno (nivel de Subdirector general), según lo dispuesto en el art. 55;
- y, finalmente, en la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanente ante Organizaciones internacionales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.5 de la citada Ley 40/2015.

Siguiendo con lo dispuesto en la Ley 40/2015, el artículo 55.6 indica que los órganos superiores y directivos tienen la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados (Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado).

3.2. Los actos políticos del Gobierno.

Estos actos están encaminados a la dirección política del Estado, quedando exentos de control jurisdiccional, según lo establecido por el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956. Actualmente, el artículo 2 de la actual Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, incluye bajo esa Jurisdicción “la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación en su caso de las indemnizaciones que sean procedentes en relación con los actos del Gobierno o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de esos actos”. En el Preámbulo de esta disposición reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa podemos encontrar que “la Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho”, principio “incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad”, ya sean actos políticos, de Gobierno, o de dirección política excluida *per se* del control jurisdiccional. Para el legislador, sería un contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la

letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al derecho.

Pese a lo dispuesto, en realidad, el acto político está regido sólo por el Derecho Constitucional y, por lo tanto, exento del control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Pero de acuerdo con la ley citada, aunque sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, estos resultan inadmisibles en un Estado de Derecho. Por ello, la Ley señala una serie de aspectos sobre los siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernamental: los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes.

Para CARRO ¹⁰⁵, el acto político tendría las siguientes características:

- se vincula al Gobierno entendido como órgano constitucional distinto de la Administración Pública. Como hemos visto anteriormente, Gobierno y Administración no son exactamente lo mismo, aunque haya coincidencias entre ambos. Pero al tratar los actos políticos ha de ser necesariamente el Gobierno, en su articulación colegiada como Consejo de Ministros y en su condición de órgano constitucional del Estado, quien es susceptible de producir actos de dirección política que nunca pueden ser resultado de la actividad de la Administración Pública por él dirigida;
- resulta necesariamente del ejercicio de competencias constitucionalmente atribuidas al Gobierno. La condición constitucional del órgano Gobierno significa la atribución directa e inmediata al mismo de competencias específicas en la propia Constitución, en el ejercicio de las cuáles se manifiesta la actividad política. La relación entre Gobierno-órgano constitucional, ejercicio de actividades directamente vinculadas a la Constitución y función política, entendida como manifestación de la máxima discrecionalidad u oportunidad, resulta fundamental para entender la jurisprudencia sobre el acto político.

Para la identificación de la competencia gubernamental ejercida, se han utilizado siempre que ha sido posible, disposiciones constitucionales que han llevado al Tribunal Supremo a afirmar la presencia de un acto político, de gestión política, de gobierno, de dirección política, de relación institucional o político-parlamentario.

En definitiva, las competencias constitucionalmente atribuidas al Gobierno como elemento de la doctrina judicial del acto político puede entenderse por referencia a la genérica función del artículo 97 CE, que indica que el Gobierno dirige tanto la política interior como la exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado y a que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes, aunque también puede entenderse por las referencias al Gobierno que podemos encontrar en los artículos de la Constitución: 115 (disolución del Congreso, el Senado o las Cortes Generales), 109 (referido a la solicitud de información y ayuda al Gobierno y sus Departamentos de las Cámaras y Comisiones), 87 y 88 (iniciativa legislativa del Gobierno) y el 124 (nombramiento del Fiscal General del Estado a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial);

- está caracterizado por su máxima discrecionalidad y oportunidad. Este elemento, que CARRO denomina "politicidad", para diferenciarlo de la discrecionalidad administrativa, no puede entenderse prescindiendo de los dos anteriores: la condición del Gobierno como órgano constitucional y el ejercicio de funciones directamente derivadas de la Constitución, expresión ambos de su capacidad de dirección política.

Esta característica de "politicidad", asociada al acto político, se evidencia cuando el Gobierno ejerce una de las competencias que directa y explícitamente le confiere la Constitución, pareciendo claro que ninguno de los otros poderes estatales puede limitar la capacidad de iniciativa legislativa que al Gobierno le otorgan los artículos 87.1 y 88 CE, referidos, respectivamente, a la iniciativa legislativa del Gobierno y a los proyectos de ley que, aprobados en Consejo de Ministros, serán sometidos al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Cuando esa característica esencial del acto político se reconduce a la previsión

¹⁰⁵ CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1967): La doctrina del acto político (especial referencia al Derecho italiano). Revista de Administración Pública. Número 53. (Págs. 96 y 97).

genérica del art. 97 CE resulta necesario analizar la norma que, desarrollando dicho título gubernamental decisivo, ha atribuido una específica competencia al Gobierno o al Consejo de Ministros para verificar si la norma en cuestión, respetuosa con aquel título y con la posición constitucional del Gobierno, garantiza el ámbito de aplicación de esa discrecionalidad y oportunidad, que lo caracterizan;

- la fiscalización judicial del acto de dirección política resulta posible en aquellos de sus elementos definidos legislativamente que no afecten al fondo de su decisión gubernamental. Por ello, compete a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la solicitud de actos legitimado que invocaran un derecho o interés legítimo lesionado como consecuencia de una actuación gubernamental, identificar en ésta una intervención política, para lo que deberá analizar sus características a la luz del ordenamiento, y la eventual existencia en la misma de elementos sometidos a parámetros legislativos;
- la Jurisdicción Contencioso-administrativa no puede controlar los actos políticos de relación entre poderes, ni siquiera en sus elementos reglados. Esta teoría sirve únicamente para todos aquellos actos políticos que no puedan incluirse dentro del género de las relaciones institucionales o relaciones entre los altos órganos del Estado. Ante ellos, el Tribunal Supremo se ha limitado a su sola identificación, reconociendo que se encuentra ante un supuesto de relación entre órganos, declarando inmediatamente inadmisibles el recurso. Así se considerarían estos actos como de “relaciones entre los órganos superiores del Estado en el que no pueden separarse los elementos políticos de los reglados”. Los mecanismos de relación interinstitucional se encuentran directa e inmediatamente regulados en sus elementos configuradores en disposiciones constitucionales o en los Estatutos de Autonomía, que definen la forma de gobierno deseada por el constituyente y en cuyo conocimiento, por ser manifestación de la máxima “politicidad”, en ningún caso puede entrar el orden jurisdiccional Contencioso-administrativo, una vez comprobada la existencia de un acto de este tipo.

3.3. Las funciones del Gobierno.

a) Las funciones políticas.

Estas funciones conllevan, como hemos visto, la dirección de la política interior y exterior, de la Administración civil y militar, y de la defensa del Estado que, como actos políticos, no se encuentran sometidos al principio de legalidad que rige la vida de la Administración pública regulados por el art. 9.3 CE, referido a la garantía del principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes público, y el art. 103.1 CE, referido al servicio de los intereses generales que realiza la Administración, de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Todo ello lo podemos definir, como indica SÁNCHEZ , como el “poder de obrar discrecionalmente para el bien público”. Todos estos actos políticos, donde el Ejecutivo desarrolla su labor más compleja, tienen marcados límites en los artículos constitucionales citados, que perfilan las competencias constitucionales de estos actos políticos para que no tengan una absoluta discrecionalidad.

a.1) La función de dirección política.

En el ejercicio de esta función es donde el Gobierno tiene un mayor margen de discrecionalidad en su actuación. No obstante, esta discrecionalidad es una actividad normada, que tiene su fundamento en la Constitución.

Los grandes capítulos de la actividad del Gobierno, que goza de inmunidad jurisdiccional, son:

- dirección de la política interior, que es la actividad política por excelencia. A través de ella, el Gobierno tiende a establecer una orientación determinada en la actividad del poder público, impulsando su acción y fijando el programa de su actuación, como la iniciativa gubernamental, hasta tal punto que podemos estimar que la función gubernamental comprende esencialmente el poder de legislar;

- dirección de la política exterior, actividad de naturaleza abiertamente política y, consiguientemente, discrecional o no reglada. Sin embargo, la ratificación de determinados tratados o convenios internacionales está reservada a las Cortes Generales por el artículo 94.1 CE.

En el desempeño de su función de dirección política, podemos ver qué relaciones mantiene el el Gobierno con los demás órganos constitucionales:

- con la Jefatura del Estado, el Gobierno interviene en toda la actividad constitucional del Monarca. Además del refrendo ministerial (art. 64 CE), la aprobación de Reales Decretos, acordados en Consejo de Ministros y expedidos por el Rey o la propuesta de nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración General del Estado;
- en relación con las Cortes Generales, las competencias del Gobierno son mucho más numerosas:
 - o el funcionamiento de las Cámaras, ya que el Gobierno asiste con voz y sin voto a las reuniones de la Junta de Portavoces, interviene en la fijación del orden del día, puede solicitar la celebración de sesiones extraordinarias. Por otra parte, el Presidente del Gobierno determina la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales y la convocatoria de nuevas elecciones;
 - o en el ejercicio de la potestad legislativa, el Gobierno está legitimado para ejercer la iniciativa legislativa a través de los proyectos de ley y para oponerse a las proposiciones de ley que supongan un aumento del gasto público, siendo partícipe de dicha función a través de los supuestos de delegación legislativa y legislación de urgencia;
 - o en el ejercicio de la actividad económica del Estado, el Gobierno elabora los Presupuestos Generales del Estado, la emisión de Deuda Pública y el ejercicio de la planificación económica;
 - o la declaración de los estados de alarma y excepción y la proposición al Congreso de la declaración del estado de sitio;
 - o la autorización de la negociación de los tratados internacionales en los supuestos constitucionales en que así proceda;
 - o la participación en los supuestos de reforma constitucional;
 - o la necesidad de someterse al control político del Parlamento a través de preguntas, interpelaciones o mociones; extraordinariamente, a través de Comisiones de investigación; y, finalmente, en su máxima manifestación en los supuestos de cuestión de confianza y moción de censura);
- en relación con el Poder Judicial, el Gobierno interviene en el nombramiento del Fiscal General del Estado y en la composición del Tribunal Constitucional, así como su carácter de órgano activamente legitimado ante el mismo; todo ello, sin olvidar las funciones del Gobierno en relación con la Administración de Justicia a través del Ministerio de Justicia;
- en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta su presencia en la configuración de las mismas, así como su intervención en el control de su actividad, tanto a través de la figura del Delegado del Gobierno (aunque la jurisprudencia constitucional ha ido modificando sus competencias con respecto a las Comunidades Autónomas hasta llegar a las actuales mucho menos intervencionistas) como en los supuestos establecidos en los artículos 153 y 155 de la Constitución.

Es de la relación establecida entre el Gobierno y los otros poderes, además de los límites expresados en el propio texto constitucional, de donde se extrae la predominancia del Poder Ejecutivo con respecto a los otros poderes del Estado. Aunque hemos de reconocer que no sólo el Ejecutivo se relaciona con los otros poderes o con las instituciones de un Estado descentralizado, sino que también se relaciona con instituciones de difícil encaje en la estructura de poderes tradicional pero que desarrollan destacadas funciones constitucionales.

a.2) La dirección de la Administración civil y militar.

Hemos de distinguir la actividad en sí de la función ejecutiva propiamente dicha, como es la defensa del Estado, tratada en el mismo artículo de la Constitución.

Cuando se indica en el texto constitucional la dirección de la Administración civil y militar, se está aludiendo a la importante misión de marcar las metas que los diversos órganos de la Administración, en sus diferentes facetas, han de alcanzar en una determinada situación concreta, distribuyendo la tarea administrativa entre los diversos departamentos y organismos, armonizando la labor administrativa para impedir actuaciones contradictorias o soslayar repeticiones.

La dirección de la Administración militar en particular, está específicamente recogida en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Al tratar los tipos de actos que la Administración militar organiza, la asistencia de determinadas autoridades a actos oficiales no organizados por las Fuerzas Armadas y la precedencia de sus representantes, la regulación realizada por el artículo 7 del Real Decreto 2099/1983 y las opiniones de la doctrina al respecto.

a.3) Dirección de la defensa del Estado.

Entendemos comprendidas todas las exigencias excepcionales que surgen en la vida del Estado, desde las catástrofes naturales hasta una invasión en la función de defensa. Sin embargo, esta función, en su acepción más estricta, hace referencia al mando de las Fuerzas Armadas, a las que la Constitución dedica especial atención en el artículo 8, donde se indica que constituyen las Fuerzas Armadas (delimitando su ámbito a los tres ejércitos, sin incluir a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado como ocurría durante el franquismo), su misión y su regulación por Ley Orgánica. Las grandes decisiones sobre la defensa militar de un país son actos políticos en el sentido más genuino del término, por lo que están dotadas de discrecionalidad y no pueden ser objeto de control en vía Contencioso-administrativa.

No olvidemos que el ejercicio de esta competencia debe ser puesto en relación con la posición constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas por el artículo 8 de la Constitución y con la señalada en el artículo 104 a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ambos colectivos se encuentran sometidos a la autoridad del Gobierno, que es quien tiene el poder de mando efectivo, no correspondiéndole al Jefe del Estado, en virtud del artículo 61.1 CE, mas que funciones meramente honoríficas y simbólicas.

La función atribuida a las Fuerzas Armadas es una defensa política de la Constitución que no podrá ser ejercida genéricamente, sino que tiene su ámbito específico de actuación en los supuestos de estados excepcionales previstos en el art. 116 CE, en los cuales el protagonismo corresponde al Congreso de los Diputados y al Gobierno, según los casos.

b) Las funciones jurídicas del Gobierno.

Son aquellas que se encuentran regladas, por lo que evidentemente han de ejercitarse “de acuerdo con la Constitución y las leyes” y que son objeto de control jurisdiccional.

Podemos agrupar estas funciones en dos grupos: la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

b.1) La función ejecutiva.

Esencialmente consiste en ejecutar lo dispuesto en las leyes dictadas por las Cortes, comprendiendo la actividad pública que desarrolla la ley y tendiendo a establecer concretamente un derecho, una obligación o una situación subjetiva, decidiendo mediante una norma los términos de una relación jurídica. El Gobierno no ejerce en exclusiva la función ejecutiva, ya que existen otros poderes públicos como la Administración y, muy especialmente, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas que también ejercen estas funciones.

b.2) La potestad reglamentaria.

Entendemos por potestad reglamentaria se entiende la de dictar normas propias del Poder Ejecutivo. Así como a las Cortes Generales les corresponde dictar leyes, el Gobierno dicta reglamentos, normas de rango inferior a aquellas, siempre sometidas al superior imperio de la ley. La Administración, además, detenta un poder reglamentario independientemente que le viene otorgado por la Constitución, donde podemos encontrar la configuración básica de los

reglamentos que, como todo producto de la Administración, ha de expresarse “con sometimiento a la Ley y al Derecho, como indica el art. 103.1 CE.

Es una competencia del Gobierno que tiene una trascendencia destacable ya que actualmente te la extensión de las disposiciones emanadas desde las Administración supera en mucho las que provienen de las Cámaras legislativas en todos los países desarrollados. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ ¹⁰⁶ no hay “posibilidad ninguna de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez más complejas y sutiles, sin una Administración que asegure el mantenimiento de sus supuestos básicos comunes y que disponga para ello de una extensa gama de poderes, uno de los cuales ha de ser, sin duda (...) la potestad reglamentaria”, recurso útil “frente a la solemnidad, lentitud, intermitencia del funcionamiento de los Parlamentos, la habitualidad, rapidez, continuidad de la producción reglamentaria”

La potestad reglamentaria del Gobierno es distinta de la mera ejecución de las leyes, y que es compartida no sólo con la potestad reglamentaria de los Ministros (Órdenes Ministeriales) y la Administración, sino también con la atribuida a otros órganos constitucionales en el ejercicio de sus competencias. Al analizar el rango de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado, veremos la potestad reglamentaria atribuida a diferentes instituciones y órganos del Estado.

Por otra parte, al contrario que en otros ordenamientos jurídicos, se debe partir de la inexistencia de una reserva reglamentaria en el Ordenamiento Jurídico español tal y como ha resaltado la STC 329/2005.

El sujeto al que se atribuyen todas esas competencias es el Gobierno, como órgano colegiado, que es nota característica de todo Gabinete en un sistema parlamentario, sin perjuicio de lo indicado por el artículo 98.2 CE, “el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión”.

3.4. Composición del Gobierno y régimen.

El artículo 98 de la Constitución establece la composición del Gobierno (art. 98.1), estableciendo, en primer lugar las funciones del Presidente (art. 98.2), las limitaciones en sus funciones representativas, de función pública o actividad profesional de los miembros del Gobierno (art. 98.3) y, finalmente, se indica que el estatuto de incompatibilidades de los miembros del Gobierno se regulará por ley (art. 98.4).

a) El artículo 98.1 CE.

Este artículo indica que el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. La redacción constitucional remite a una ley la determinación precisa de la composición del Gobierno, aparte de disponer quién lo compondrá. En la actualidad la configuración del Gobierno viene regulada por los artículos 57, 58 y 59 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Merece ser subrayada la opción elegida por nuestra Constitución en favor del término Gobierno, en lugar de Consejo de Ministros, que a lo largo de nuestra historia se ha venido utilizando frecuentemente como sinónimo de aquel. En nuestros antecedentes más próximos podemos apreciar que se habla tanto de Gobierno como de Consejo de Ministros. De esta forma, en la Constitución de 1931 se cita únicamente de Gobierno, como dispone el artículo 86 de aquella Constitución. Durante el periodo franquista se habla indistintamente de Gobierno o Consejo de Ministros en la Ley Orgánica del Estado. También nuestra Constitución habla de Consejo de Ministros en el artículo 115 CE, cuando el Presidente del Gobierno previa deliberación del Consejo de Ministros propone la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales. Hemos de señalar que la diferencia entre Consejo de Ministros y Gobierno se basa en lo establecido por el propio art. 98.1 CE al añadir a “los demás miembros que establezca la ley”, lo que permite incluir dentro del Gobierno a otras autoridades.

¹⁰⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Volumen I (Págs. 185 y ss.). Thomson Civitas. Madrid.

Según ALZAGA ¹⁰⁷, hay tres notas fundamentales que caracterizan al Gobierno en una Monarquía parlamentaria: “su realidad como órgano colegial que configura su voluntad a través de la mayoría de sus miembros; que se compone de un conjunto de Ministros, encabezados por el Primer Ministro o Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Vicepresidentes; y que cuenta, al menos presuntamente, con el apoyo de la Cámara baja ante la cual el Gobierno responde en términos solidarios” como por otra parte señala el artículo 101.1 CE y otros concordantes.

La Ley 40/2015, dispone las cuestiones básicas al establecer en el artículo 57 que la Administración General del Estado se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios (art. 57.1); que pueden existir órganos superiores o directivos, o incluso Organismos públicos no integrados o dependientes, adscritos directamente al Ministro respectivo (art. 57.2); y que, finalmente, un Real Decreto del Presidente del Gobierno debe ser el instrumento a través del que se determina el número, la denominación y el ámbito de competencia de los Ministros y las diferentes Secretarías de Estado (art. 57.3) que desarrollará cada Ministerio basándose en lo dispuesto en el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, siendo hasta la fecha la última disposición reguladora de esta cuestión.

Hay dos límites a esta cuestión: el primero es que se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la misma Ley, que dispone la estructura de la Administración General del Estado; el segundo es que no hay una absoluta libertad del Presidente del Gobierno para determinar el número y denominación de los distintos Departamentos Ministeriales, ya que la ley prevé la existencia del Ministerio de la Presidencia, como podemos indicar el artículo 18.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (artículo no modificado por la Ley 40/2015) donde dice que “el Presidente del Gobierno convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros, actuando como Secretario el Ministro de la Presidencia”.

Hemos de constatar la progresiva deslegalización operada a partir de 1986 con la aprobación de sucesivos Reales Decretos que han ido configurando la composición del Gobierno. La última expresión de esta configuración es el Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Esta ordenación establece en su artículo 1, no sólo la ordenación de los Ministerios del Gobierno, sino la ordenación de sus precedencias de acuerdo con el criterio departamental, contenido en el Real Decreto 2099/1983 como uno de los rangos de ordenación (junto con el individual y el colegiado). La ordenación contenida en el Real Decreto 415/2016 citado, indica la precedencia de cada Ministro con respecto a los otros, siempre y cuando uno de ellos no asuma el cargo de Vicepresidente, lo que llevará a que se coloque inmediatamente detrás del Presidente del Gobierno. Por otra parte, el mismo artículo establece las funciones y los órganos directivos que forman parte de cada Ministerio, lo que permitirá ordenar los órganos de acuerdo con este criterio y cuando tengamos que establecer la precedencia entre los departamentos de diferentes Ministerios lo haremos en primer lugar por su rango y, a igualdad de rango, por el Ministerio al que pertenecen.

En el artículo 58 de la LRJSP se dispone que:

- como los Ministerios pueden agrupar competencias muy diferentes, su estructura puede conllevar la existencia de Secretarías de Estado y Secretarías Generales para la gestión de diferentes sectores de actividad administrativa. Como es lógico, de ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban (art. 58.1);
- todos los Ministerios tendrán una Subsecretaría, de la que dependerá una Secretaría General Técnica (art. 58.2);
- por otra parte, en los Ministerios también habrá Direcciones Generales, órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas (art. 58.3), organizadas en Subdirecciones Generales, entre las que se distribuirán las competencias que se les encomienden, la realización de actividades propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Otros órganos directivos, diferentes a las Direcciones Generales, también podrán tener Subdirecciones Generales (art. 58.4);

¹⁰⁷ ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978): Op. cit. (Pág. 620).

Finalmente, el artículo 59 indica que:

- el Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado, pero a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, es quien puede crear, modificar y suprimir por Real Decreto cualquier órgano directivo de cualquier Ministerio (art. 59.1);
- sin embargo, cuando los órganos de nivel inferior a Subdirección General son susceptibles de creación, modificación o supresión por orden del Ministro respectivo, requieren la previa autorización del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 59.2);
- todas aquellas unidades que no tengan consideración de órganos son creadas, modificadas y suprimidas a través de las relaciones de puestos de trabajo (art. 59.3).

b) El artículo 98.2 CE.

En nuestro texto constitucional, al Presidente del Gobierno le compete señalar las líneas básicas del curso a seguir por la política interior y exterior, mientras que a los Ministros les compete únicamente dirigir la gestión de sus respectivos departamentos. Hay una clara preeminencia del Presidente del Gobierno respecto al Gobierno en su conjunto.

En cuanto a la suplencia del Presidente del Gobierno o de los Ministros, el artículo 13 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, redactado por el apartado diez de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece algunas cuestiones destacables:

- en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos, de acuerdo con el orden departamental que comentábamos anteriormente, establecido en el Real Decreto 2099/1983, artículo 15.1, que estableció una ordenación inicial basándose en la disposición vigente en aquel momento (1983). Esta ordenación, se ha visto modificada por las sucesivas actualizaciones, siendo la actual la recogida en el Real Decreto 415/2016;
- la suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer en otro miembro del Gobierno. El Real Decreto siempre ha de expresar necesariamente la causa y el carácter de la suplencia;
- no se entenderá por ausencia la interrupción transitoria de la asistencia a la reunión de un órgano colegiado.

Finalmente, tratar en este apartado el Estatuto de los Ex Presidente del Gobierno, regulado por el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, habiendo sido modificado por Real Decreto 1306/2008, de 18 de julio. El artículo 2 del Decreto de 1992 establece que los Presidentes del Gobierno, desde el momento de su cese, “gozarán del tratamiento de ‘Presidente’ y ocuparán el lugar protocolario que oficialmente les corresponda conforme al Ordenamiento General de Precedencias en el Estado”. Esta disposición es tenida en cuenta concretándose en la situación de estas autoridades en la ordenación individual reglamento de precedencias ocupar el puesto 14, tanto en los actos celebrados en Madrid, “como capital del Estado y sede de las Instituciones generales” (art. 10 del Real Decreto 2099/1983), como en los “actos celebrados en el territorio propio de una Comunidad Autónoma” (art. 12 del Real Decreto 2099/1983 citado).

c) Los artículos 98.3 y 98.4 CE.

Con respecto al texto del artículo 98.3, señalar que parece obvio que se regulen las incompatibilidades de los miembros del Gobierno, expresadas de forma clara al indicar que no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato representativo, tampoco podrán ejercer otra función pública a la que derive de su cargo ni podrán realizar actividad profesional o mercantil alguna.

El siguiente apartado del artículo 98, el cuarto, se refiere a que “la ley regulará el estatuto de incompatibilidades de los miembros del Gobierno”, regulación realizada por Ley ordinaria, no por Ley Orgánica, a través de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, donde se realiza una detallada regulación.

3.5. El nombramiento y cese del Gobierno.

a) El artículo 99 CE.

a.1) El artículo 99.1.

Como hemos visto al tratar el artículo 97 de la Constitución, en los modernos Estados de Derecho el poder ha sido trasladado al Gobierno, por lo que el nombramiento de su Presidente es una de las prerrogativas más importantes de cuantas reconoce la actual Constitución al Jefe del Estado, porque en su seno hay un alto grado de discrecionalidad que no solemos encontrar en las otras competencias constitucionales del Rey.

No obstante lo anterior, el contenido de esta potestad regia está condicionado en la práctica por la existencia de una mayoría parlamentaria sólida y por el hecho de que la misma venga configurada por un solo partido, al frente del cual haya un líder. De todas formas son los partidos políticos quienes obteniendo una mayoría absoluta en el Parlamento, o suscribiendo acuerdos con otras fuerzas políticas, dan la cuestión presumiblemente resuelta al Rey, al indicar explícitamente quien es el candidato a Presidente del Gobierno, aunque tras las elecciones de 20 de diciembre de 2015 y 26 de junio de 2016, y ante la situación de la falta de mayoría de los diferentes partidos con representación en el Congreso, los pactos se aplazaron a la decisión del Jefe del Estado de que el candidato a Presidente del Gobierno intentara llegar a acuerdos para su investidura en primera o segunda votación.

La cuestión más importante de esta parte del artículo es que la proposición que ha de realizar el Jefe del Estado ha de ir precedida de “consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria”, lo que conlleva una cierta falta de flexibilidad. Sin embargo, nuestra fórmula constitucional debe ser interpretada con un mínimo de flexibilidad o de lo contrario se puede llegar a considerar las consultas del Rey realizadas al margen de los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, lo que conllevaría la prohibición al Rey recibir visitas mientras está abierta una crisis, lo que es absurdo. Además, el término “grupos políticos” puede ser interpretado como partidos políticos o como grupos parlamentarios.

Si consideramos que la razón de esta disposición es asegurar que el Rey actúe debidamente informado y no a espaldas de los líderes políticos, hemos de concluir que lo que realmente sería inconstitucional es que no recibiese a los representantes designados por las distintas fuerzas políticas con presencia en alguna de las Cámaras, pero no debe considerarse inconstitucional que el Rey reúna más información, concediendo audiencias a otras figuras políticas o por cualquier otro procedimiento, incluido el designar un “informador”, como hemos señalado anteriormente.

a.2) El artículo 99.2.

Nuestra Constitución ha optado por la exigencia de un voto de investidura, no para todo el Gobierno, sino para el Presidente del mismo, que además ha de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar. Todo ello lo realizará únicamente en el Congreso de los Diputados.

Que esta solicitud de confianza la realice en solitario el candidato a Presidente del Gobierno, con anterioridad a nombrar a los integrantes del mismo, contribuirá a realzar la figura del Presidente y su rol de “Primer Ministro” porque, aunque nuestro régimen sea el de un gobierno colegiado, este factor, junto con lo dispuesto en el art. 98.2 (referido a la dirección de la acción del Gobierno que realiza el Presidente y su coordinación de las actuaciones y funciones de los demás miembros del Gobierno), dan base suficiente para apreciar un liderazgo del Presidente en nuestra vida política.

a.3) El artículo 99.3.

La Constitución contempla en este apartado que la primera votación se lleve a cabo en el Congreso, donde puede arrojar o no una mayoría absoluta favorable a la concesión de la confianza al candidato propuesto por el Rey. Si es favorable, el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno. En el otro supuesto, se efectuará una segunda votación 48 horas después, entendiéndose otorgada la confianza si obtuviera la mayoría simple. Esta cuestión permite a la fuerza o fuerzas políticas mayoritarias jugar con la estrategia de llegar a la segunda votación negociando con los otros partidos su ausencia de la votación o su abstención.

En la actualidad, la cuestión de la investidura está regulada por los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados y ha sido objeto de múltiples reformas sobre su redacción original.

a.4) El artículo 99.4.

En el caso en que el candidato que el Rey haya propuesto al Congreso, a través del Presidente de dicha Cámara, no haya obtenido ni la mayoría absoluta requerida en primera votación ni la simple en segunda, será preciso iniciar otra ronda de consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, para proponer un nuevo candidato que deberá exponer su programa de gobierno ante el Congreso de los Diputados, sometiéndose a las votaciones relacionadas en el artículo 99.3. Estas propuestas realizadas por el Rey podrán reproducirse las veces que el Jefe del Estado considere oportuno, pero siempre sin sobrepasar los dos meses establecidos como plazo máximo por el art. 99.5 de la Constitución.

Sobre la mayoría simple establecida en este artículo, señalar que no estamos tratando de que el candidato a Presidente del Gobierno tenga necesariamente el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, ya que se supone que su apoyo principal tras unas elecciones no proviene de los Diputados al Congreso, sino de los ciudadanos que libremente le han votado. Por ello, realmente lo que plantea el artículo a través de este mecanismo es que, al menos, no tenga más diputados en contra que a favor de su investidura, por una cuestión eminentemente práctica.

Para ser elegido Presidente del Gobierno deben cumplirse los requisitos que, con carácter general, se exige a todos los miembros del Gobierno recogidos en el artículo 11 de la Ley 50/1997, que fue modificado, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que hace referencia a “ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado”.

a.5) El artículo 99.5.

Este apartado del artículo 99 incluye la disolución automática de las dos Cámaras si, agotado el plazo de dos meses a contar desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso de los Diputados. Este mecanismo no se encuentra en vigor en ninguna otra nación, algo que no consideramos casual. Hemos de tener en cuenta, además, que la ausencia de mayoría simple en el Congreso que pueda respaldar a un candidato a Presidente del Gobierno, estará normalmente motivado por una falta grave de entendimiento entre las fuerzas políticas principales y, en tales circunstancias, es muy posible que hubiera sido conveniente, por el contrario, mantener un Gobierno en funciones antes de embarcarse en nuevas elecciones, cuyo resultado práctico puede ser una composición del Congreso prácticamente igual a la que estaba posibilitando la votación de investidura, sin más fruto que haberse ahondado en las diferencias entre los partidos políticos durante la campaña electoral.

De nuevo, hacemos referencia a los resultados electorales de las elecciones celebradas en diciembre de 2015 y junio de 2016, incluso con la posibilidad real de que se volvieran a celebrar unas terceras elecciones generales en diciembre de 2016, ante la falta de una mayoría suficiente que permitiera la elección de un Presidente del Gobierno que obtuviera un número suficiente de apoyos.

Finalmente, el referendo establecido en este artículo, que ha de ser formulado por el Presidente del Congreso, carece de toda posibilidad de opción por parte del mismo, dada la automaticidad de este supuesto de disolución de las Cámaras y se refiere tanto a la propuesta de nombramiento de Presidente del Gobierno como a la propuesta de candidato cuando sea preceptiva, extendiéndose, también, a la disolución de ambas Cámaras contemplada en este artículo 99.5 CE (sobre esta cuestión, véase la STC 5/1987, FJ 3).

b) El artículo 100 CE.

Vimos que en el artículo 98 se establecía que el Gobierno estaba compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley, habiendo resuelto el artículo 99, a través del procedimiento ya detallado, la forma en que el Presidente del Gobierno era nombrado por el Rey. Este artículo define el método a través del cual son designados los restantes miembros del Gobierno.

Analizándolo a la luz de lo establecido en el artículo anterior deducimos que el candidato a la Presidencia del Gobierno, cuando se presenta ante el Congreso para obtener su confianza y ser investido, lo hace sin haber formado aún Gobierno. Lograda la confianza, es cuando sin plazo previsto en la Constitución, aunque se supone que de manera inmediata, debe proponer al Rey la relación de los miembros integrantes del Gobierno. Recordemos que en la legislación de desarrollo de este artículo se contempla que el nombramiento y/o separación de los Vicepresidentes y de los Ministros corresponde al Presidente del Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.k de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, que ya hemos visto previamente. Esto lleva a considerar que el nombramiento de los restantes miembros del Ejecutivo no está sometido a investidura por lo que los reajustes del Gobierno que realice el Presidente, ya sea dando entrada a nuevos Ministros, ya sea cesando o aceptando la dimisión de otros, no precisa del debate y votación de investidura, aunque sí que puede motivar una explicación del Presidente del Gobierno a las Cámaras, una interpelación o una pregunta al respecto, pero estas eventualidades no suponen la necesidad de un nuevo otorgamiento de confianza al Gobierno.

Para ser Ministro o Vicepresidente del Gobierno también estaremos de nuevo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 50/1997, modificado, por la disposición final 3.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que indica los requisitos de acceso al cargo: “español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, [...] no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015”, que ya hemos apuntado.

c) El artículo 101 CE.

c.1) El artículo 101.1.

Regula esta parte del artículo los cuatro supuestos de cese del Gobierno:

- inmediatamente después de haberse celebrado elecciones generales, llevadas a cabo para renovar totalmente el Congreso de los Diputados y el Senado. El mismo término se refiere a las elecciones que hayan sido convocadas para la renovación total de dichas Cámaras y no para elecciones para cubrir alguna vacante o para elecciones parciales o complementarias. Esta cuestión está abiertamente contemplada en el artículo 99.1 CE;
- los casos de pérdida de la confianza parlamentaria regulados en la Constitución: cuestión de confianza y moción de censura, previstas, respectivamente, en los artículos 112 y 113, cuyos efectos en cuanto al cese del Gobierno están valorados en este artículo y en el 114, que contempla las consecuencias de que el Presidente del Gobierno pierda la confianza parlamentaria, estableciéndose directamente la designación de un nuevo Presidente y, por otra parte, ante la moción de censura, la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno asociado a la propuesta de moción que lo incluirá entre sus presupuestos;
- la dimisión del Presidente del Gobierno, lo que lleva automáticamente aparejado el término en el ejercicio de su función de todo el Gobierno que hace necesario reiterar el procedimiento que prevé el artículo 99;

- fallecimiento del Presidente del Gobierno. De esta circunstancia se deriva el cese del Gobierno, porque su motivación proviene de las mismas causas anotadas al hablar del supuesto de dimisión del artículo 99.

c.2) El artículo 101.2.

En este apartado, se contempla la continuidad de la labor del Gobierno en el periodo de tiempo que transcurra desde el cese de un Gobierno hasta la toma de posesión del siguiente.

Hay un desarrollo legislativo de este artículo, realizado a través de la Ley 50/1997, del Gobierno, que ya hemos citado. En ella podemos apreciar que esta figura del Gobierno en funciones está regulada en el artículo 21.3, que debe “facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo”. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo epígrafe, en la práctica, suele limitar su gestión “al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”. También se limitan las funciones que podrá ejercer el Presidente del Gobierno (art. 21.4) no pudiendo proponer al Jefe del Estado la disolución de cualquiera de las Cámaras o de las Cortes Generales, plantear la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo. También hay limitaciones en las facultades ejercidas por el resto del Gobierno en funciones que detalla el artículo 21.5 de la Ley citada.

3.6. Estatus jurídico de los miembros del Gobierno.

Viene regulado en nuestro texto constitucional en el artículo 102, que se refiere a la responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno, las garantías para su planteamiento y, finalmente, la aplicación o no de la prerrogativa real de gracia.

a) El artículo 102.1 CE.

Este artículo establece una prerrogativa de aforamiento a favor del Presidente y de los demás miembros del Gobierno. En particular, trata de la responsabilidad criminal de los miembros del Ejecutivo, pero en ningún caso de su responsabilidad política (prevista en el art. 108 CE, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 113 y 114 CE) ni a los casos que puedan incurrir en responsabilidad civil, no tratados por la Constitución y, por lo tanto, sometidos a la legislación civil común para todos los ciudadanos. También debe observarse que la prerrogativa de aforamiento no incluye exclusivamente a los miembros del Consejo de Ministros, debiendo destacarse que la Constitución permite la posibilidad de distinguir entre Gobierno y Consejo de Ministros, como vimos anteriormente por la diferencia establecida al tratar del Gobierno, que puede incluir a “los demás miembros que establezca la ley”. Esta remisión permite que puedan formar parte del Gobierno personas que carezcan de la condición de los enumerados, aunque no se ha hecho uso de esta posibilidad en la Ley 50/1997, de Gobierno, ya que el artículo 1.2 establece que el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros”, sin añadir a nadie más, aunque incluimos entre los Ministros a los “sin cartera”, regulados por el artículo 4.2 de la Ley de Gobierno.

Respecto del ámbito del aforamiento únicamente comprende al Presidente y a los demás miembros del Gobierno. En cuanto a los Presidente y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, nada impide que una norma de rango inferior a la Constitución disponga las características de un aforamiento especial a favor del órgano jurisdiccional que corresponda para dirimir la responsabilidad criminal de otras autoridades. En la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía se dispone que los respectivos Tribunales Superiores de Justicia serán los encargados del conocimiento de los actos delictivos cometidos por los miembros de los respectivos Consejos de Gobierno, en su propio territorio, mientras que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo tendrá el conocimiento de los delitos cometidos en el resto del territorio del Estado.

Las causas criminales que puedan iniciarse, en general, entre los aforados, no se realizan en un tribunal que permita acudir a un “tribunal superior”. El Tribunal Constitucional, analizando el alcance del artículo 24.1 de la Constitución, referido a que todos tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos,

sin que pueda producirse indefensión, y, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Carta Magna, que se refiere a que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, considera que, a pesar de que debe entenderse que para cualquier proceso penal se ha de encontrar el recurso ante un Tribunal Superior, esa cuestión es válida para situaciones ordinarias, pero no para aquellos casos en los que la propia Constitución ha establecido la prerrogativa del aforamiento, como es el caso de la responsabilidad criminal del Gobierno. De esta forma, el aforamiento actúa como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional del Gobierno, evitando las presiones de las que podrían ser objeto sus miembros si no estuvieran aforados. Además, el aforamiento actúa protegiendo de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales.

En la regulación constitucional destacar que reviste la condición de delito un acto realizado por un miembro del Gobierno con la aplicación de las mismas reglas generales que al resto de los españoles (de acuerdo con los arts. 24 y 25 CE), a excepción de la fijación del órgano judicial competente, que en este caso es el Tribunal Supremo, no porque constituya un privilegio a que tenga derecho por razón de su cargo, sino porque la Constitución, para garantizar la independencia del Poder Judicial (según lo dispuesto en el art. 117.1 CE) atribuye la competencia al más alto Tribunal, como garantía de su imparcialidad.

En cuanto al procedimiento a llevar a cabo, el artículo 38 de la Ley de 20 de julio de 1957, reguladora del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, atribuyó el conocimiento de estos delitos al Tribunal Supremo de Justicia en pleno, disposición en vigor.

b) El artículo 102.2 CE.

Esta parte del artículo se refiere a supuestos muy precisos: “traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones”, siendo el Congreso de los Diputados el encargado de iniciar en su seno el debate sobre la cuestión. Es preciso que se plantee el tema a la Mesa del Congreso, mediante escrito suscrito por una cuarta parte de los Diputados. Para que se formalice la acusación y se dé traslado a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, se requiere la aprobación de la misma por mayoría absoluta del Congreso.

No es posible el ejercicio de la acción popular en estos casos, reconocida a los ciudadanos con carácter general en el art. 125 CE, ya que este derecho no está establecido con amplitud tan incondicionada que no quepa establecer excepciones a su ejercicio, como, por ejemplo, garantizar la efectividad de otro mandato constitucional, como en este caso.

El presupuesto habilitante para que opere esta previsión constitucional consiste en que el hecho que se imputa al miembro del Gobierno lo sea por cualquier delito contra la seguridad del Estado y no simplemente a su denominación como tal en la legislación penal, donde no existe específicamente un título bajo esta denominación.

El artículo 102.2 de la Constitución no altera el derecho aplicable por el supuesto delito cometido, ni tampoco afecta al órgano jurisdiccional competente, únicamente introduce la novedad de restringir la posibilidad de que se inicien acciones judiciales en contra de los miembros del Gobierno cuando se les pretenda imputar un delito de traición o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones si no es con lo expresado en este mismo artículo.

c) El artículo 102.3 CE.

Esta parte del artículo contempla el caso particular de la prerrogativa real de gracia aplicada a un Ministro, que no se podrá realizar en ningún caso, tanto mientras mantenga su condición de tal como tras su cese.

3.7. Las Administraciones Públicas.

El artículo 103 de la Constitución trata de la Administración Pública, definiendo sus fines, la creación, dirección y coordinación de sus órganos y, finalmente se detiene en el estatuto de los funcionarios públicos.

Hemos de precisar que, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, al referirnos a las Administraciones Públicas tienen esta consideración: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los organismos públicos y entidades de Derecho público previstos en el mismo artículo 2 de esta ley, apartado 2.a) que indica que tienen esta consideración cualesquiera de estos organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

a) El artículo 103.1 CE.

El tenor literal del artículo es que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Sobre el contenido de este artículo realizar algunas anotaciones:

- se deja constancia de la objetividad, equivalente en gran medida a la imparcialidad, que encontramos en el apartado 3 del mismo artículo respecto de los funcionarios, al indicarse que “la ley regulará [...] el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones” La objetividad también ese refiere a la exclusión de la utilización de medios discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas;
- además la objetividad, junto con el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, conectan directamente con los principios de proporcionalidad y adopción de la medida menos restrictiva para el individuo;
- la referencia detallada a la actuación de la Administración Pública, que ha de servir los intereses generales, algo que podemos entender como servicio a la colectividad y a los ciudadanos que la integran. La inclusión del interés general lo configura como un principio constitucionalizado, que debe estar presente y guiar cualquier actuación de la Administración. Como consecuencia inmediata, la Administración no goza de un grado de autonomía de la voluntad similar al que es propio de los sujetos de Derecho privado.

Puede haber dos tipos de conflictos al tratar el interés general: el que lo enfrenta a los derechos fundamentales y, por otra parte, el que enfrenta a intereses públicos entre sí:

- o el primero está relacionado (interés general vs. derechos fundamentales) nos conduce directamente a la STC 14/2003, que establece que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales debe asegurarse de que sus medidas, si son limitadoras de los citados derechos, deban ser necesarias para conseguir el interés perseguido, de acuerdo, además, con un “juicio de proporcionalidad” que ha de cumplir con tres requisitos: si la medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si era necesaria, en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma era ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto;
- o y, el segundo tipo de conflictos se refiere al entablado entre intereses públicos distintos, como en el artículo que estamos viendo referido a la Administración Pública, y no sólo a la Administración del Estado, ya que estos intereses también se pueden referir a cualquiera de las Administraciones existentes, siendo necesario acudir a los principios de eficacia y coordinación para resolver estos conflictos;
- entre los principios que orientan la acción de la administración, además del interés general, podemos destacar los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que trataremos por separado.

En lo que se refiere a los de eficacia y jerarquía:

- o el de eficacia debería ser entendido como de diligencia, y es la finalidad última de todos los otros principios reseñados aquí. Es, pues, fundamental una actuación administrativa eficaz;
- o el de jerarquía no condiciona el marco de las relaciones entre las Administraciones Públicas, dado que gozan de autonomía propia. Este principio hay que ponerlo en

conexión con la estructura interna de cada Administración Pública como principio general de organización administrativa, dada la consideración de que la jerarquía constituye un instrumento útil para alcanzar una mayor eficacia en la actuación administrativa. En cuanto a la jerarquía entre órganos administrativos, incidirá también para la delimitación de competencias cuando no estén atribuidas específicamente a un órgano determinado o para resolver conflictos de competencia, positivos o negativos;

- en cuanto a los principios de descentralización, desconcentración y coordinación, una parte de la doctrina entiende que no hubiera sido necesario mencionar ninguno de los mismos por sobreentenderse. Pese a ello, los detallaremos:
 - o el de descentralización se da entre Administraciones Públicas con personalidad jurídica. El Título VIII de la Constitución establece un sistema de descentralización administrativa, al garantizar el derecho de la autonomía a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, como recoge el art. 2 CE. Como veremos, la autonomía tiene características diferentes para los municipios y provincias que para las Comunidades Autónomas ya que en aquéllos destacan los conceptos de autonomía administrativa y de garantía institucional, mientras que la de las Comunidades Autónomas es más completa, a la vez que compleja, y mucho más amplia, ya que la Constitución no cierra el sistema competencial en su texto, sino que éste se va formando conforme pasa el tiempo. Por otra parte, hay otro nivel de autonomía, también Constitucional reconocido (art. 27.10 CE) para otras instituciones, como las universidades;
 - o el de desconcentración, que es de aplicación a la esfera de una misma Administración Pública en lo que no va a ser descentralizado, respondiendo a la idea de trasladar competencias de arriba hacia abajo en el orden jerárquico. La Constitución en ningún momento determina una mayor o menor desconcentración, dejando que las diferentes instituciones u órganos gestionen este principio;
 - o el de coordinación, que es uno de los principios más útiles para lograr una actuación eficaz por parte de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta la yuxtaposición que se suele producir entre competencias de diferentes administraciones. Este principio tiene su origen en el principio constitucional de eficacia (como señala la STC 109/998). Asociado a él se encuentran la lealtad institucional, que debe regir las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas y que cristaliza en el respeto entre instituciones, el intercambio de información, etc.;
- el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, manifestado en el criterio de legalidad, se encuentra también consagrado con carácter general en el artículo 9.3 de la Constitución, volviendo a ser reiterado en el segundo apartado de este artículo 103 CE. Esto también enlaza con lo previsto en el artículo 106.1 CE, cuando atribuye a los órganos jurisdiccionales competentes el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

b) El artículo 103.2 CE.

Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley y que, además, según la Ley 40/2015, solo se realizará “previa comprobación de que no exista ninguna duplicidad con los existentes”, como indica el Preámbulo de esta Ley (apartado II), ampliando en su artículo 22 todo lo referente a la creación, modificación y supresión de órganos colegiados, estableciéndose que:

- en lo que se refiere a la creación de estos órganos c de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos sólo requerirá de una norma específica;
- los supuestos no expresados en el epígrafe 1 de este artículo podrán ser creados por acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados, teniendo el carácter de grupos o comisiones de trabajo. No podrán tener efectos directos frente a terceros;
- finalmente, la modificación y supresión de los órganos colegiados (primer epígrafe de este artículo 22) y de los grupos o comisiones de trabajo (tercer epígrafe de este artículo) se

llevará a cabo de la misma forma dispuesta para su creación, salvo que se hubiera fijado plazo para su extinción, que en este caso se producirá de forma automática.

c) El artículo 103.3 CE.

En este último apartado del artículo 103 se establece un mandato constitucional al legislador ordinario para que elabore un nuevo Estatuto de los funcionarios públicos, que debe contener las normas adecuadas sobre las siguientes cuestiones: el acceso a la función pública, el ejercicio singular del derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones:

- con respecto al acceso a la función pública, se establece la pauta constitucional de que la misma ha de regirse por los principios de mérito y capacidad, que conecta directamente con el principio de igualdad ante la Ley;
- las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación se relacionan con el contenido del artículo 28.1 CE cuando trata el ejercicio de este derecho para los funcionarios públicos, pero también con el artículo 127.1 de la Constitución, al referirse a los Jueces, Magistrados y Fiscales, mientras se hallen en activo, limitando no sólo el desempeño de otros cargos públicos, sino también su pertenencia a partidos políticos o sindicatos. Por ello, el ejercicio de la asociación profesional se deriva a una posterior ley;
- las incompatibilidades de los funcionarios públicos se basan en que el nexo jurídico que vincula los vincula con el ente público es una singular relación de servicio, que tiene algunas características destacables, entre las que se encuentra una singular fidelidad al interés público que conlleva la imposibilidad de ejercer actividades que puedan ser consideradas incompatibles con aquella;
- "la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones" se relaciona directamente con la apoliticidad en el ejercicio de la función pública.

El precepto constitucional afecta a la función pública profesional, ya se trate de funcionarios de carrera, eventuales o incluso interinos, todo ello sin perjuicio de la conexión que este artículo 103.3 tiene con el 23.2 de la Constitución en cuanto al acceso a las funciones y cargos públicos, en este último caso referido también a los políticos.

La regulación del estatuto funcional está constitucionalmente reservada a la ley en virtud de lo dispuesto en este artículo, aunque tiene un alcance relativo, pues no impide la elaboración de normas reglamentarias para su desarrollo y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas.

De acuerdo con esto, es normal preguntarse cuál es el ámbito material reservado a la ley (en virtud del art. 103.3 CE) y qué debe entenderse por "estatuto de los funcionarios públicos". El Tribunal Constitucional ha establecido en reiteradas ocasiones (como, por ejemplo, en la STC 235/2000) que "el régimen estatutario" reservado a la Ley en virtud del artículo 103.3 de la Constitución (y en el art. 149.1.18ª, referido a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios), constituye un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general para todos los servidores públicos, habría de ser también la Ley la que determinara en que casos y con que condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública.

En cumplimiento de la competencia atribuida al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª CE y de la reserva de ley prevista en este artículo 103.3 CE, se publicó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que, junto a las disposiciones en materia de régimen jurídico del empleo público contenidas en normas con rango de ley que la hayan modificado, condujo al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En cuanto al acceso a la función pública, también viene regulada por la relación existente entre los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. Recordemos que el art. 23 CE se refería, en su primer epígrafe, a que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” y, en su segundo epígrafe a que “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Esta relación que comentábamos ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, que ha declarado en diversas ocasiones, que el artículo 23.2 CE reconoce el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes; además, su contenido y la igualdad a la que se refiere, han sido complementados por el artículo 103.3 de la Constitución, cuando señala que el acceso a la función pública debe producirse de acuerdo con “los principios de mérito y capacidad”, según la STC 235/2000.

En cuanto a las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios, del artículo 103.3 de la Constitución se deduce que, efectivamente, se reconoce el derecho de los funcionarios a sindicarse, sin perjuicio de las restricciones derivadas de otras previsiones constitucionales, como la contenida en el artículo 28.1 para los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar. También este mandato constitucional legitima la introducción de peculiaridades en la sindicación de los funcionarios respecto al derecho de sindicación (y su materialización) derivada del artículo 28.1 de la Constitución, como se aprecia en la STC 70/2000 que, al interpretar el artículo 103.3, ha señalado que el ejercicio de la actividad sindical en el seno de las Administraciones Públicas, reconocido en la Constitución, está sometido a algunas peculiaridades derivadas de los principios de eficacia y jerarquía que deben presidir, por mandato constitucional, la acción de la función pública.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, es, sin embargo, de aplicación a todos los trabajadores, considerándose como tales a los efectos de dicha Ley “tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutaria al servicio de las Administraciones Públicas” (art. 1.2 de la citada Ley Orgánica). Con independencia de las formas de representación establecidas en el Estatuto Básico del Empleado Público, los funcionarios públicos tendrán derecho a constituir, en los términos previstos en dicha Ley, los órganos de representación de sus intereses ante las Administraciones Públicas y otros entes públicos.

Finalmente, el artículo 103.3 de la Constitución defiere a la ley la regulación de un sistema de incompatibilidades y de garantías de los funcionarios para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Si la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 CE), es lógico que se establezca la necesidad de garantizar que quienes integran la Administración realicen sus funciones con absoluta imparcialidad y siempre bajo el prisma de la objetividad. A pesar de que la Constitución alude al sistema de incompatibilidades, no prejuzga su alcance, de manera que, en el marco de la Constitución, caben regímenes de incompatibilidades muy diversos. En cualquier caso, del artículo 103.3 se desprende que la regulación del régimen de incompatibilidades debe estar presidido por el objetivo de salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. En desarrollo en este aspecto del artículo 103.3 de la Constitución, se dictó la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que, con algunas modificaciones posteriores, la última de ellas a través del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se aplica al personal que se enumera en su artículo 2.1, que dispone que “se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- c) Las Administraciones de las entidades locales.
- d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- e) Las Universidades Públicas”.

3.8. Los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

a) Delegados del Gobierno.

La primera regulación de la figura de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, prevista como preceptiva (y no meramente dispositiva) en la Constitución, tuvo lugar en virtud del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre. En dicha norma los Delegados del Gobierno recibían la denominación de "Gobernadores Generales" y se les reconocía precedencia en todos los actos oficiales sobre cualquier otra autoridad con jurisdicción, salvo que asistiera el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuanto le correspondiera la representación ordinaria del Estado en la misma, de acuerdo con el artículo 152 CE. No olvidemos que los Gobernadores Generales aparecían en el Decreto franquista de precedencias, siendo citados en los artículos 6 (actos nacionales), 7 (actos provinciales), 9 (actos municipales) y en la relación de autoridades ordenadas según su precedencia para actos oficiales de carácter general del artículo 14, lo que da una idea de su importancia, a pesar de haber sido regulados por el régimen en sus principios. Los Gobernadores Generales reflejaban de forma clara un poder centralizado que esta nueva regulación no obviaba como era de desear en un régimen democrático que, inicialmente, tendía a la descentralización a todos los niveles. Este órgano, en particular, y como indicaba su artículo 5.1 "ostenta la más alta representación del Gobierno en la Comunidad Autónoma y ejerce su autoridad sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad", se le atribuían funciones de dirección, impulso, coordinación, inspección y propuesta (art. 6.2 del Real Decreto), como parece establecer el artículo 154 de la Constitución.

Esta orientación fue modificada por el Real Decreto de 24 de julio de 1981, que anunció que la Administración periférica del Estado estaría "integrada por las Delegaciones Generales del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas y por los Gobiernos Civiles", aunque luego el propio Real Decreto contemplaba la creación de direcciones departamentales, que iban a agrupar los servicios periféricos provinciales de un mismo ramo en el escalón territorial regional. Se aprecia un esfuerzo por reducir la dispersión de la Administración periférica del Estado pero las características fundamentales del Gobernador General permanecen intactas.

Es a partir de la publicación de la LOAPA y del Real Decreto de 4 de mayo de 1983 cuando se establece una reestructuración de la Administración periférica del Estado, suprimiendo las Delegaciones ministeriales provinciales y reagrupando los servicios que debieran subsistir, bien bajo la autoridad del Gobernador Civil, bien del Delegado del Gobierno, manteniendo, eso sí, servicios concretos, pero no delegaciones enteras.

La Ley de 16 de noviembre de 1983, que desarrolló el artículo 154 de la Constitución, establecía la relaciones con el resto de la Administración periférica del Estado, sustituyó la regulación establecida por los Reales Decretos de 1980 y 1981. Esta Ley separaba, como indica MUÑOZ ¹⁰⁸ "la figura del Delegado del tratamiento de la reforma de la Administración periférica estatal", así como "contiene el estatuto personal del Delegado y la descripción de sus funciones principales, descripción hecha sobre el modelo ya ofrecido por los dos Reales Decretos citados". El debate jurídico-político en torno a la estructura de la Administración periférica del Estado y su adaptación al actual grado de desarrollo alcanzado por el Estado de las Autonomías se centró en la justificación y dimensión de aquella (de ahí proviene la propuesta de "Administración única") así como, más que en la figura del Delegado del Gobierno (constitucionalmente preceptiva, como se dijo), en la de los Gobernadores Civiles en las provincias.

La reforma llegaría en 1997 con la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que contenía el nuevo modelo de organización periférica de la Administración General del Estado. Esta ley contenía un nuevo modelo de organización periférica de la Administración General del Estado, que se caracterizaba por la potenciación de los Delegados del Gobierno, la integración de servicios periféricos bajo la responsabilidad de aquéllos, la desaparición de la figura histórica de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno en las provincias, cuya regulación particular se realizó a través del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado, estableciéndose que tenían nivel orgánico de Subdirector general salvo en las

¹⁰⁸ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. II. Pág. 204.

Comunidades Autónomas de uniprovinciales y que dependían orgánicamente del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, siguiendo la regulación de la LOFAGE. Esta Ley fue derogada por la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que entró en vigor un año después de su publicación.

En opinión de MUÑOZ, las dificultades de aplicación del nuevo modelo administrativo, previamente a la publicación de la Ley 40/2015, se centran en “la readaptación de las estructuras periféricas de la Administración estatal”, que supone en la práctica una “insuficiente comprensión de los principios organizativos”, dadas “las resistencias de la Administración estatal a desprenderse de parte de su aparato orgánico y de las inconvenientes interpretaciones de las reglas de reparto de competencias que se han sostenido con reiteración”. Como ejemplo de ellas, que conlleva una organización de la Administración periférica estatal que vulnera el sistema constitucionalmente garantizado, el autor destaca que la práctica totalidad de los Reales Decretos de transferencias aprobados contienen una destacable tendencia del aparato estatal a retener competencias de ejecución apoyándose en títulos muy concretos y, muchas veces, discutibles. Esta técnica, muy restrictiva vulnera el espíritu del artículo 149.3 de la Constitución, considerando como residuales las competencias mencionadas en los Reales Decretos, cuando en realidad lo deben ser las no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos. Esto repercute en un recorte de la competencia ejecutiva general de las Comunidades Autónomas que a su vez influye en una perpetuación de la Administración periférica estatal en las Comunidades Autónomas.

El Capítulo III del Título I de la LRJSP regula los órganos territoriales de la Administración General del Estado constituida por los Delegados y Subdelegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Directores Insulares y los servicios territoriales. La estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno viene regulada por la Sección 4ª del Capítulo III del Título I de la LRJSP (arts. 76 y 77) , estableciéndose qué órganos colegiados se refieren a la Administración periférica del Estado, tanto en cuanto a la coordinación de los medios del Estado como los de asistencia al Delegado y Subdelegado del Gobierno (Sección 5ª, arts. 78 y 79).

Sobre las Delegaciones del Gobierno, señalar que actualmente existen 17 Delegaciones del Gobierno, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas en cumplimiento del art. 69.1 LRJSP. También hay 2 Delegaciones del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla, diferenciadas por sus especiales características como Ciudades Autónomas y reguladas en lo que a sus Delegaciones del Gobierno se refiere por la Disposición Adicional Segunda de la LRJSP. Tanto unas como otras Delegaciones están adscritas orgánicamente al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En cuanto a la figura que nos ocupa, según lo dispuesto en el art. 72.1 los Delegados del Gobierno, representan al Gobierno de la Nación en la respectiva Comunidad Autónoma, indicándose explícitamente que esta representación se realiza “sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las mismas [Comunidades Autónomas] a través de sus respectivos Presidentes”.

Por otra parte, los Delegados son órganos directivos con rango de Subsecretario que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia (art. 72.3), lo que no es óbice para lo manifestado sobre las Delegaciones del Gobierno y su adscripción orgánica al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

Sus competencias vienen detalladas en el artículo 73, pudiéndolas agrupar en:

- la dirección y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, donde cabe destacar que nombran a los Subdelegados del Gobierno en las provincias;
- la de información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos;
- la coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas, muy importante porque se especifica la importancia de las relaciones de coordinación y cooperación con

la Administración de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales. También destaca su participación en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación;

- el control de legalidad, de marcado carácter administrativo;
- las referidas a las políticas públicas.

El Delegado también ejerce la potestad sancionadora, expropiatoria y otras que le confieran las normas o que le sean desconcentradas o delegadas; proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana para lo que ejerce la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, ejerciendo las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

b) Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares.

b.1) Subdelegados del Gobierno.

Según lo dispuesto en el artículo 69.4 de la LRJSP, en cada una de las provincias de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales existe esta figura, que esta bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno, tiene nivel de Subdirector General, siendo nombrado por el Delegado del Gobierno mediante procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, pertenecientes a Cuerpos o Escalas clasificados como Subgrupo A1 (art. 74, primer párrafo).

Entre las competencias de los Subdelegados, reguladas por el art. 75 LRJSP, destacar que desempeña funciones comprendidas dentro de los siguientes grupos:

- comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, manteniendo las necesarias relaciones de cooperación con ellas;
- proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadano, dirigiendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia;
- dirigir y coordinar la protección civil en su ámbito de actuación.
- coordinar los medios materiales, en particular los edificios del ámbito territorial de su competencia;
- y, finalmente, ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que le confieran las normas o que le sea desconcentrada o delegada.

Además, de acuerdo con el artículo 69 *in fine* podrán crearse por Real Decreto Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, ante determinadas circunstancias, como la población, el volumen de gestión o las singularidades geográficas, sociales o económicas.

b.2) Directores insulares.

El artículo 70 de la Ley 40/2015 trata de los Directores Insulares de la Administración General del Estado, determinado reglamentariamente y que desarrollará su función en las islas. Nombrados por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma respectiva, mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios del subgrupo A1 del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, su nivel será determinado en la relación de puestos de trabajo.

Dependen jerárquicamente del Delegado o Subdelegado del Gobierno, si existe este cargo. Ejercen en su ámbito territorial las competencias atribuidas por la LRJSP a los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

3.9. El Consejo de Estado.

a) Regulación constitucional.

El Consejo de Estado es un órgano encuadrado en la Administración General del Estado, con autonomía orgánica y funcional, como establece el artículo 1.2. de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, conforme a la tradición del derecho público español e incluso con cierta autonomía financiera, según la interpretación de los artículos 25 y 26 de la citada Ley Orgánica. Esta cuestión viene sobre todo recogida el artículo 26, donde se trata artículo trata, del desarrollo de la estructura presupuestaria del Consejo y la aprobación por el Presidente de los gastos de los servicios a su cargo, autorizando su compromiso, así como liquidando e interesando del Ministro de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

El Consejo de Estado está regulado por el artículo 107 de la Constitución, siendo el supremo órgano consultivo del Gobierno, aunque posteriormente matizaremos esta afirmación. Por otra parte, este artículo constitucional indica, como en otros órganos constitucionales, que una Ley Orgánica regulará su composición y competencia. Este mandato constitución se desarrolló por la Ley Orgánica 3/1980, modificada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, que incorporó cambios en la Ley Orgánica reguladora, incluyendo una corrección de errores de 23 de febrero de 2005. Entre los cambios más destacables que incluyó la Ley Orgánica de 2004, destacar la incorporación a la institución como Consejeros Natos los ex presidentes del Gobierno.

Por otra parte la Ley Orgánica reguladora tuvo su desarrollo por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, con las debidas actualizaciones y modificaciones, principalmente las efectuadas por la Ley Orgánica 3/2004. Todo ello condujo a la publicación del Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, por el que se modificó el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es una de las instituciones de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, ya que realiza un informe preceptivo, que deberá elevar al Gobierno, según lo indicado en el artículo 153.b) de la Constitución. Este artículo establece que: “el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: [...] b) por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150”. Por su parte este artículo 150.2 se refiere a que “el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”, siendo esta última parte de este epígrafe la que permite al Consejo de Estado controlar lo que las Comunidades Autónomas realizan.

b) Regulación como órgano del Estado con relevancia constitucional.

El Consejo, como órgano de relevancia dentro de las instituciones, ha sido consagrado como órgano del Estado por el Tribunal Constitucional en su STC 56/1990, FJ 37, en el que establece que “el Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece”. Ello explica que su función trascienda la de mero órgano consultivo del Gobierno, de manera que es constitucional que ejerza la función consultiva también para las Comunidades Autónomas.

Esto es aplicable también a la especial naturaleza de puesta al servicio del Estado de algunos de sus miembros, en particular, tres Consejeros permanentes, juntamente con el Presidente y dos magistrados del Tribunal Supremo, que pueden ejercer una función casi constitucional al componer el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales, como confirmó el Tribunal Constitucional en la misma sentencia y Fundamento Jurídico. Este órgano está regulado en el art. 38 de la LOPJ y en la Ley Orgánica 2/1987, de Conflictos Jurisdiccionales: la primera disposición establece que formarán parte del Tribunal tres Consejeros Permanentes de Estado; la Disposición Adicional Segunda modifica expresamente el artículo 12 de la Ley Orgánica del

Consejo de Estado, para que tres Consejeros Permanentes designados para cada año por el Pleno, a propuesta de la Comisión Permanente, se integren en el Tribunal de Conflictos.

- c) Regulación de la composición y competencia del Consejo de Estado. La función consultiva con relevancia constitucional.

La función constitucional del Consejo de Estado está delimitada por su Ley Orgánica, a la que remite el artículo 107 de la Constitución. El artículo 1.3 de esta Ley indica de forma detallada el lugar físico de la sede del Consejo así como la pervivencia de los honores, abundando en la necesidad de contar con la tradición histórica en la interpretación de la relevancia constitucional del Consejo, lo que sirve para entender que el legislador puede entrar en aspectos regulatorios sobre la composición y competencias del Consejo, apartándose del sistema de fuentes establecido por la Constitución para la regulación de los aspectos organizativos de la Administración General del Estado que normalmente se realizan por Ley ordinaria. Esta cuestión viene recogida en la STC 99/1987, al salvaguardar que tiene tal rango o naturaleza de ley orgánica el estatuto básico de los Letrados del Consejo de Estado dadas las funciones que les fueron atribuidas por la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado.

No obstante, el Tribunal Constitucional indica que “la remisión que el art. 107 CE opera en favor de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada. Antes bien, es obvio que el contenido de esa Ley Orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales”, como indica la STC 204/1992, lo que limita su contenido efectivo.

La Ley Orgánica 3/1980 también reguló la función consultiva en sí misma, no sólo en sus aspectos procedimentales sino también sustantivos, destacando la extensión a la opinión acerca de la legalidad o ilegalidad de la propuesta sometida a consulta entrando también a valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o la solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines” (art. 2.1 de la Ley Orgánica reguladora del Consejo), aspecto que no ha sido objeto de interpretación constitucional. Aunque muchas Comunidades Autónomas no establecieron este contenido de la función consultiva como hipótesis, no coincidiría con la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en la STC 204/1992, ya que estableció la consulta preceptiva al Consejo de Estado por las Comunidades Autónomas, mientras éstas no crearan órganos similares. Ello constituiría una garantía procedimental con carácter de legislación del procedimiento administrativo común, incluida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

El Tribunal Constitucional atribuye a la función consultiva del Consejo de Estado carácter de instituto que también debe respetarse en el Ordenamiento autonómico, porque esta función consultiva característica del Consejo de Estado es “una intervención preceptiva [...] sea o no vinculante [que] supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, como consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo”. Si esta referencia a la salvaguarda del interés general incluyera una remisión tácita a la competencia de dictamen que necesariamente incluyera la valoración de la oportunidad de la medida, sólo si las Comunidades Autónomas atribuyeran a sus consejos o comisiones asesoras esas características estarían respetando la naturaleza de desarrollo del art. 149.1.18ª que tiene la Ley Orgánica 3/1980. Si, por el contrario, se interpreta que la esencia de esta función consultiva del Consejo consiste en la valoración de la legalidad de la propuesta, se cumpliría la esencia de la función consultiva por órganos equivalentes al Consejo de Estado en las diferentes Comunidades Autónomas que han regulado dichos órganos, aunque a éstos no les permitan valorar la oportunidad de la medida.

La manera en que la STC 204/1992 describe la esencia de la función consultiva parece limitarse a la de la consulta jurídica en términos estrictos de sujeción o no de la propuesta o proyecto al ordenamiento jurídico. No parece que el Tribunal Constitucional haya incluido como elemento esencial de la función consultiva en los procedimientos administrativos la valoración de la oportunidad. La función consultiva con valoración de la oportunidad está todavía por articularse, a través de una teoría jurídica consistente; hay un primer intento por

parte de RODRÍGUEZ-PIÑERO ¹⁰⁹ por la que no parece formar parte del sistema de garantías de los intereses de los administrados en el sentido que al dictamen del Consejo de Estado y, por tanto, de los correspondientes órganos consultivos autonómicos que atribuye la STC 204/1992.

Parece deducirse de la jurisprudencia constitucional que hay una diferencia clara entre las distintas variantes de la función consultiva, de manera que la referencia al control de legalidad, función básica que la doctrina atribuye al Consejo de Estado, sería la que configurara la esencia a la que se refiere el artículo 107 de la Constitución. Sin embargo, no toda manifestación de la función consultiva de valoración de la legalidad tiene esa relevancia constitucional, lo que deducimos de la Ley Orgánica 3/1980, que no ha limitado esta función consultiva del Consejo de Estado al examen de la legalidad de actos o reglamentos, respecto de los cuales sí puede fijar condicionantes en cuanto su procedimiento pero también en otros aspectos. Efectivamente, también otras leyes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.19 de esta Ley Orgánica, tendrían automáticamente el carácter de normas del procedimiento administrativo común cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, pero siempre en la medida en que regularan procedimientos con tal carácter e impusieran la consulta a órganos consultivos.

Apreciamos que hay toda una serie de actos, en sentido genérico, que, o bien tienen rango o naturaleza equivalente a la ley o la van a tener después de la consulta, rango de tratado internacional o, incluso, rango constitucional o pueden tenerlo en función del caso concreto. También actos cuyo examen conlleva un juicio acerca de la validez jurídica de su contenido o la existencia de dudas acerca de esa validez, como ocurre con la impugnación de disposiciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional o en el examen de los mecanismos adecuados y otros relacionados con la ratificación de tratados internacionales, en los que el dictamen del Consejo de Estado no tiene como función examinar la sujeción a Derecho en sentido estricto de la actividad de la Administración Pública o del Gobierno, sino incluso la del legislador. No obstante, la función consultiva del Consejo de Estado puede afectar directa o indirectamente al juicio que acerca de la sujeción a Derecho de sus actos tiene que realizar el legislador y por ello, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado directa o indirectamente sobre la relevancia constitucional de la función consultiva del Consejo.

La reforma de la Ley Orgánica 3/1980 por la Ley Orgánica 3/2004 ha reconfigurado la función consultiva, añadiendo la clásica de emisión de dictámenes, valorando legalidad y oportunidad sobre actos y normas reglamentarias o de rango superior, una función inédita que, tras el abandono de la función jurisdiccional en 1904 no había realizado el Consejo, relegándolo a la función consultiva clásica que hemos visto. El artículo 2.2. de la Ley Orgánica de 1980 establece que “el Consejo de Estado emitirá dictamen sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros”, a lo que habría que añadir las consultas de las Comunidades Autónomas del artículo 24 de la citada Ley Orgánica (antiguo artículo 23). La novedad incorporada por la Ley Orgánica de 2004 es que el artículo 2.3 del nuevo texto indica que “el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones. En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional, señalados por el Gobierno, y también podrá hacer las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos”.

Esta nueva función permite un marco más amplio de diálogo constitucional, al acometer el análisis de la doctrina y jurisprudencia desde una perspectiva innovadora y atendiendo a criterios prospectivos de exigencias actuales de cumplimiento de funciones constitucionales por todos los poderes del Estado, en el sentido más amplio del término.

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. “La Función Consultiva en el en la España Actual”, ponencia presentada en las Jornadas sobre la Función Consultiva (Madrid, octubre de 2007), citada por ALONSO GARCÍA, E. op. cit. en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): op. cit. (Pág. 1749). Además se puede consultar el artículo citado en una publicación del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* <http://portales.gva.es/cjccv/pdfs/pub/refc-n7.pdf>. Revista Española de la Función Consultiva, número 7 (enero – junio 2007). (Págs. 33 y ss.).

c.1) El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas.

La regulación constitucional del Consejo de Estado a través del art. 107 CE y, en menor medida de otros artículos constitucionales, ha permitido al Tribunal Constitucional delimitar la legalidad de la función consultiva, teniendo en cuenta una noción de Estado que abarca más allá de las instituciones centrales del mismo, dadas las características de descentralización territorial y funcional actuales. Todo ello pese a que la redacción del artículo de la Constitución mencionado nos lleva a deducir que su función se limita al asesoramiento del Gobierno. A la hora de valorar esta declaración, hemos de ver la previsión realizada, en este sentido, por el artículo 23 de la Ley Orgánica reguladora del Consejo, que indica que las Comunidades Autónomas pueden, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por especial competencia o experiencia del mismo, lo estimasen conveniente. Finalmente, el precepto añade que el dictamen sería preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos en que lo fuese para el Estado. Para MUÑOZ ¹¹⁰ “estas previsiones hubiera podido tener un efecto integrados al permitir la utilización en común de un único órgano consultivo, tanto para el Gobierno del Estado como por los autonómicos”, lo que hubiera supuesto que el Consejo hubiera tenido que ampliar su estructura ante el incremento de consultas. Pero, probablemente, la cuestión más compleja hubiera sido forzar la interpretación constitucional, como indica MUÑOZ en dos extremos: “la mera literalidad del enunciado del artículo 107 CE que se refiere al Gobierno precisamente; y [...] que los dictámenes consultivos, en los casos en que sean preceptivos y vinculantes, suponen un modo de participación de las competencias que ejercita el órgano ejecutivo o gubernativo que formula la consulta”. Frente a esto, en los primeros años, tras su regulación, el Consejo de Estado se refirió a su posición institucional y al deber de las Comunidades Autónomas de consultarle en los supuestos establecidos en el artículo 23 de la ley Orgánica reguladora del Consejo. Para ello, el Consejo consideró que el art. 107 CE había que entenderlo en el sentido de que, aunque se refiere al Gobierno “tiene en realidad el carácter de órgano del Estado de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado de la propia Constitución Española” (Dictamen de 23 de julio de 1987 y otros hasta 1990). Por otra parte, el Consejo de Estado niega que su intervención suponga ninguna clase de tutela sobre las autonomías; por el contrario, afirma que “hay que admitir la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas como un evento natural, que no solo no vulnera la autonomía sino que aumenta las garantías, por lo que su intervención es deseada” (Dictamen de 27 de septiembre de 1990).

La STC 204/1992 examinó la supuesta inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980 (actual artículo 24) en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley. El primer artículo (22.2) se refiere a que las Comunidades Autónomas pueden solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión permanente, en los asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. Ese dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por la ley orgánica para el Estado, cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido las competencias correspondientes, no será necesario. Si hay que efectuar una consulta, la realizará el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, no el Ministerio de Administraciones Públicas (STC 214/1989). El artículo 22.3 se refiere a que la Comisión Permanente del Consejo de Estado debe ser consultada cuando el asunto sea un reglamento o disposición de carácter general que se dicte en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones. El conflicto surgió al plantearse que la intervención del Consejo de Estado, con carácter preceptivo, podía afectar al ejercicio de funciones que corresponden a la Administración de las Comunidades Autónomas, según lo dispuesto en los artículos 2, 137, 148.1.1ª y 153 CE y dada la propia configuración del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 CE.

La STC citada reconoce en su FJ 2 que la definición dada por el artículo 107 CE “se está refiriendo a la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación en concreto” por lo que “no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas”, pero ello “no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el

¹¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S. (2015): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo IX: La organización territorial del Estado - 2. (Págs. 26 y ss.). Boletín Oficial del Estado. Madrid.

alcance de su intervención consultiva” porque, en realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, configurándose históricamente como órgano consultivo de las Administraciones Pública, caracterizado por su objetividad e independencia, habilitado también para cumplir su función en relación con otros órganos gubernativos y con Administraciones Públicas distintas a la del Estado. Así, la interpretación del artículo 107 conlleva, para el Tribunal Constitucional, que el citado artículo no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo para las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales. Ya la STC 56/1990 indicaba que el Consejo era un órgano consultivo con relevancia constitucional “al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece” (FJ 37), no mermando con su intervención la autonomía de las Comunidades Autónomas, ni su potestad de auto organización reconocida en el artículo 148.1.1 de la Constitución. De esta forma, su actuación no supone dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, aunque se trate de un órgano centralizado con competencia sobre todo el territorio nacional. De ninguna forma, cuando el Consejo de Estado dictamina asuntos de otras Administraciones no ejerce la función de una especie de instrumento a través del cual la Administración del Estado fiscaliza la actuación de las Comunidades Autónomas, porque con esta actuación afectaría significativamente a la autonomía que les es propia.

El ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio que el que el artículo 107 CE parece indicar, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones Públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional (art. 1.2 de su Ley Orgánica, reconocida en diversas sentencias por el Tribunal Constitucional), garantía de objetividad e independencia, lo habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución.

La STC 204/1992 refuerza la idea de que muchos de los procedimientos que exigen dictamen preceptivo del Consejo de Estado, de acuerdo con los artículos 21 y 23 (después artículo 24) de la Ley Orgánica de 1980, lo son porque esa intervención constituye un aspecto básico del régimen jurídico de las administraciones públicas o del procedimiento administrativo común (según la denominación de la Ley de 1957), constituyendo una garantía de los administrados y de su tratamiento común por las distintas administraciones públicas, competencia exclusiva del Estado. Recordemos que, además, esta cuestión coincide con lo dispuesto en el reiterado artículo 149.1.18ª CE. Esta imposición es realizada en los mismos supuestos que se exige al Gobierno, a la Administración del Estado y a otras Administraciones públicas.

El desarrollo del artículo 107 también establece los límites de la función del Consejo como garantizador de la legalidad en los procedimientos y del interés general y de los intereses y derechos de los administrados pero de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.1ª CE referido a la organización propia de las Comunidades Autónomas y de sus órganos, que se deriva del principio de autonomía organizativa reconocida por el artículo 147.2.c CE. Las Comunidades Autónomas pueden establecer en su propio ámbito órganos consultivos semejantes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas.

Con todos estos condicionantes, las Comunidades Autónomas, en virtud de su potestad de auto organización, pueden crear órganos superiores consultivos semejantes al Consejo de Estado, dotándolos de las mismas facultades que la Ley Orgánica 3/1980 atribuye al Consejo de Estado en relación con las actuaciones de sus respectivos Gobiernos y Administración autonómica y desarrollando sus funciones, semejantes a las del Consejo de Estado. Esto es posible en todas las Comunidades Autónomas, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa. Como indica el Tribunal Constitucional “la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados”.

Sin embargo, es el Consejo de Estado y no los órganos consultivos autonómicos el órgano de obligatoria consulta en lo previsto en el artículo 153.b de la Constitución, directamente

relacionado con el artículo 150.2 de la Constitución, ya que este es uno de ellos para controlar la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Esto parece evidente, de acuerdo con la STC 204/1992 que recoge que “en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad [órganos consultivos autonómicos dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica] derivada de su organización propia, las garantías procedimentales [...] exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

De acuerdo con la STC 192/2000 (FJ 3 *in fine*), el mecanismo contemplado en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, referido a la “impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso”, no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad, desde el punto de vista de la admisibilidad procesal. Además, el dictamen se emite sólo acerca de si existen motivos razonables para interponer el recurso pero no hay dictamen de fondo acerca de si, a juicio del Consejo de Estado, realmente tiene o no el Estado o la Comunidad Autónoma la competencia ni cual debería ser exactamente el resultado del recurso, limitándose a si la interposición del recurso es arbitraria aunque puede ir más allá de este juicio.

A la hora de legislar esta cuestión en las Comunidades Autónomas, algunas de ellas lo han hecho prescindiendo del criterio de oportunidad, limitando la actuación de los respectivos Consejos consultivos a cuestiones de legalidad. En cuanto a los órganos similares al Consejo de Estado, únicamente la Comunidad Autónoma de Cantabria carece de este órgano (al igual que tampoco dispone de Defensor del Pueblo autonómico), al no haber sido incluido entre los órganos o instituciones recogidos en el Estatuto de Autonomía.

c.2) Organización del Consejo de Estado.

Según el artículo 3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, este actúa en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisión de Estudios (art. 3.1). También puede actuar en secciones, de acuerdo con lo que disponga su Reglamento Orgánico (art. 3.2, en referencia al Real Decreto 1647/1980).

En la regulación de la Ley Orgánica, reiterada luego en el Real Decreto por el que se aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo, se disponen los órganos del Consejo de Estado, de ellos destacar el Pleno, que, según el art. 4.1, está integrado por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros natos, los Consejeros electivos y el Secretario General (art. 4.1). Además, por su vinculación con el Gobierno, del que es supremo órgano consultivo, pueden asistir a las sesiones en Pleno e informar en él cuando lo consideren conveniente el Presidente y los demás miembros del Gobierno.

Constituyen el Pleno, según los artículos de la Ley Orgánica reguladora:

- el Presidente del Consejo de Estado, regulado en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica, donde se dispone que será nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado, lo que conlleva la dependencia del Gobierno en lo que a esta cuestión se refiere;
- los Consejeros permanentes, de acuerdo con el artículo 7, en número igual al de las Secciones del Consejo, serán nombrados, sin límite de tiempo, por Real Decreto entre personas que están o hayan estado comprendidas en alguna de las categorías siguientes: Ministro, Presidente o miembro de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, Consejero de Estado, Miembros de los Consejos consultivos u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, Letrado Mayor del Consejo de Estado, Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España, Profesor numerario de disciplinas jurídicas, económicas o sociales en Facultad Universitaria, con quince años de ejercicio, Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas, Funcionarios del Estado con quince años de servicios al menos en Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija título universitario y, finalmente, Ex Gobernadores del Banco de España;

- los Consejeros natos de Estado, que según el artículo 8.2 son: el Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación; el Presidente del Consejo Económico y Social; el Fiscal General del Estado; el Jefe del Estado Mayor de la Defensa; el Presidente del Consejo General de la Abogacía; el Presidente de la Comisión General de Codificación o el Presidente de su Sección Primera si aquel fuera Ministro del Gobierno; el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado; el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Gobernador del Banco de España. Además, el artículo 8.1 dispone que quienes hayan desempeñado el cargo de Presidente del Gobierno adquirirán la condición de Consejeros natos de Estado con carácter vitalicio, y en cualquier momento podrán manifestar al Presidente del Consejo de Estado su voluntad de incorporarse a él, para, a continuación, disponer en el resto del artículo algunas características de esta condición y sus limitaciones;
- finalmente, los Consejeros electivos de Estado, regulados en el artículo 9.1, que serán en diez, nombrados por Real Decreto, por un período de cuatro años, entre quienes hayan desempeñado cualquiera de los siguientes cargos: Diputado o Senador de las Cortes Generales; Magistrado del Tribunal Constitucional, Juez o Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Defensor del Pueblo; Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial; Ministro o Secretario de Estado; Presidente del Tribunal de Cuentas; Jefe del Estado Mayor de la Defensa; Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma; Embajador procedente de la carrera diplomática; Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular; Rector de Universidad. En el apartado 2 del mismo artículo 9 se dispone que, entre los diez Consejeros electivos, dos deberán haber desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma por un período mínimo de ocho años. Su mandato será igualmente de ocho años, en lugar de los cuatro años de los otros Consejeros electivos de Estao.

En los artículos siguientes de la Ley Orgánica se define la composición de los diferentes órganos.

d) El protocolo interno del Consejo de Estado.

El Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado coincide en muchas cuestiones con la Ley Orgánica reguladora del Consejo, pero dispone:

d.1) El presidente del Consejo.

En primer lugar, el artículo 14 del reglamento coincide con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica a la hora de disponer el nombramiento del Presidente del Consejo y las condiciones que debe poseer para que pueda ser efectivamente elegido. Además, este artículo establece el tratamiento que “es de excelencia, y tendrá los mismos honores y emolumentos que los Ministros del Gobierno”. A la hora de valorar los honores debemos considerar que el artículo se está refiriendo a los honores militares que puede recibir el Presidente del Consejo porque entendemos que no son de otra índole y siempre por el ejercicio de su cargo.

El artículo 15 trata de la toma de posesión indicando que se realizará de la siguiente forma:

- “tomará posesión de su cargo en sesión que, al efecto, celebrará el Pleno”. En este sentido continúa con la tradición de la institución, que es, a su vez, la de prácticamente todas las instituciones constitucionales, a excepción del Gobierno que tiene una regulación diferente, que, como hemos visto, conlleva la toma de posesión ante el Jefe del Estado, tanto del Presidente como de los demás miembros del Gobierno;
- el artículo continúa indicando el ceremonial : “en ella, el Secretario general dará cuenta del Real Decreto de nombramiento, procediendo después el nombrado a prestar juramento o promesa”. Se mantiene la fórmula tradicional de esta institución y, en general de todas las instituciones del Estado, siguiendo la secuencia habitual de estos actos: dar lectura del nombramiento y procediendo a tomar posesión a continuación.

- también se regula la fórmula del juramento o promesa: “Juro (o prometo) haberme fiel y lealmente en el desempeño de mi cargo de Presidente del Consejo de Estado; lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución española, con arreglo a la que consultaré en los negocios que me fueren encomendados”. Esta fórmula, debidamente actualizada a nuestro régimen constitucional, es la tradicionalmente utilizada en esta institución.

El artículo 17.1, al tratar las funciones del Presidente, establece que “fija el orden del día del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Estudios, preside sus sesiones y ejerce la jefatura de todas las dependencias del Consejo de Estado y su representación”. Vemos en este artículo que, finalmente, el Presidente del Consejo asume las funciones que le son inherentes, sobre todo, y en contraste con la regulación anterior, la presidencia de las sesiones del Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Estudios, asumiendo, también la representación de la institución. Coincidiendo con esto, el artículo 19, al enumerar las atribuciones de dirección del Consejo establece en su apartado 1 que representa al Consejo, pero también figura a su cabeza en todos los actos corporativos, no sólo en las reuniones de sus diferentes órganos, sino en cualquier acto, lo que lleva a la consideración de que estos actos (al igual que las reuniones) son actos oficiales de carácter especial.

También puede, en virtud del artículo 18.6º. “determinar el carácter público o no de las sesiones, sin que en ningún caso sean públicas las deliberaciones acerca de cualquier asunto sometido a consulta”.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 19.5º el Presidente “recibe el juramento o promesa a los Consejeros y del Secretario General al tomar posesión de sus cargos”.

d.2) Los Consejeros.

Todos los Consejeros (permanentes, natos y electivos, según lo dispuesto en el artículo 21) tienen tratamiento de “excelencia y lo conservarán aun cuando cesaren en el cargo, de no ser por separación”, algo que no se indica de forma explícita para el Presidente del Consejo.

El artículo 27 se refiere a la sustitución de los Consejeros, estableciéndose que si es titular de Sección, “le sustituirá en la Presidencia de ésta, el Presidente de la Sección que numéricamente le subsiga. El Presidente de la Sección primera sustituirá, en estos casos, al Consejero permanente que presida la última”.

La toma de posesión de los Consejeros permanentes viene regulada por el artículo 29 estableciendo que:

- “1. Nombrados los Consejeros permanentes por el Gobierno y publicado su nombramiento en el “Boletín Oficial del Estado”, la Comisión Permanente se reunirá para dictaminar sobre su idoneidad legal e incompatibilidades.
- 2. El Presidente del Consejo de Estado podrá someter el asunto a dictamen del Pleno antes de ponerlo en conocimiento del Gobierno.
- 3. El juramento o promesa y la toma de posesión se regirán por lo dispuesto en los artículos 15 y 19, número 5º, de este Reglamento Orgánico”.

Por su parte, la toma de posesión de los Consejeros natos y electivos viene regulada por el artículo 37 del Reglamento Orgánico, que indica que una vez designados, y previa su declaración de idoneidad “se procederá al juramento o promesa y toma de posesión, según lo dispuesto en los artículos 15 y 19, número 5, de este Reglamento Orgánico”.

d.3) El Secretario General.

Será nombrado, como indica el artículo 54.1 por Real Decreto entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno.

En el artículo 55 se trata la posesión del cargo al establecerse que: “comunicado al Consejo el nombramiento de Secretario General, se le dará posesión del cargo en Consejo Pleno, prestando juramento o promesa en forma ante el Presidente de que se habrá leal y fielmente

en el ejercicio de su cargo. En la sesión actuará de Secretario interino el letrado Mayor más antiguo”.

De este acto, señalar que llama la atención que únicamente para el Presidente y el Secretario General se indique que texto debe pronunciar al tomar posesión. En el caso del Presidente se indica con detalle, en el del Secretario General se establece el mínimo histórico común a los textos de toma de posesión del Presidente y otros cargos del Consejo: “haberse leal y fielmente en el ejercicio de su cargo”, sin embargo no se establece esta cuestión para el resto de miembros del Consejo de Estado.

El tratamiento del Secretario General también será de excelencia, según el artículo 56 del Reglamento.

d.4) Colocación en las sesiones del Pleno.

El Consejo de Estado es uno de los órganos que ordenan sistemáticamente sus propios actos, como se puede apreciar en el 96 que dispone la colocación siguiente:

- “en las sesiones del Pleno se colocarán sus componentes por el siguiente orden: en la cabecera de la mesa presidencial, el Presidente del Consejo de Estado o quien le sustituya. A ambos lados del que presida, y por el orden de las Secciones, los Consejeros permanentes. A continuación, por el lado de la derecha, los Consejeros natos, y por la izquierda, los electivos; todos por el orden en que aparecen enumerados en la Ley”.
- Por su parte, los Ministros en ejercicio, cuando asistan a las sesiones del Consejo en Pleno, se colocarán por el orden de los respectivos Ministerios, inmediatamente a derecha e izquierda del Presidente del Consejo, ocupando los Consejeros permanentes los asientos inmediatos.
- Cuando asista S. M. el Rey o el Presidente del Gobierno, el Presidente del Consejo ocuparán asiento a la derecha de quien presida.
- En los asientos laterales, detrás de los Consejeros natos y electivos se colocarán los Mayores y Letrados que asistan y en el centro del salón, y frente a la Presidencia, el Secretario general, teniendo a su derecha al Letrado Mayor de la Sección, que informe, y a su izquierda, al Letrado Ponente”.

Apreciamos que el Presidente del Consejo sólo cederá ante dos autoridades: el Jefe del Estado y al Presidente del Gobierno, el primero por ser la máxima autoridades del Estado y el segundo por ser el presidente de la institución a la que el Consejo de Estado informa y asesora (aunque hemos visto que su competencia se extiende más allá de esta función, tal y como dispone la jurisprudencia constitucional). La ordenación de los Ministros en ejercicio también contiene un criterio de precedencia expresado en el Decreto, al ordenar en alternancia (derecha e izquierda de quien preside) a los que ocupen la presidencia, tanto en las sesiones del Pleno como cuando asistan los ministros en ejercicio.

Con las salvedades indicadas, debidas la presencia de Ministros del Gobierno en las reuniones del Consejo de Estado durante el franquismo, que conllevaba que pudieran presidir las reuniones, la colocación en las sesiones del Pleno son prácticamente las mismas, manteniendo la tradición de la institución, al menos la más reciente históricamente, pese a las evidentes diferencias entre un régimen y otro.

En lo referente a las sesiones públicas, el artículo 97 dice que: “será pública la sesión en que se eleve la Memoria y aquellas otras en que el Presidente del Consejo, con motivo de la toma de posesión de alguno de sus miembros o para conmemorar algún acontecimiento, así lo declare, una vez leída el acta de la sesión anterior, y siempre que en la sesión no se dé cuenta de algún expediente sometido a consulta”. Este artículo establece una clara diferenciación entre actos públicos y aquellos que, pudiendo serlo, no llegan a serlo plenamente por contener asuntos referidos a algún expediente.

3.10. El protocolo interno en el Gobierno. La toma de posesión de los miembros del Ejecutivo.

Hemos visto en los apartados referidos a la Segunda República y al franquismo la toma de posesión de los respectivos miembros del Gobierno retrotrayéndonos, incluso, a la Monarquía Alfonsina previa a la Segunda República para tener una visión de conjunto de esta cuestión.

Así, tenemos la ordenación departamental de los miembros del Gobierno, que veremos al tratar el reglamento regulador de las precedencias oficiales en el Estado, ya que ordena la precedencia de los miembros del Ejecutivo según el departamento al que cada uno de ellos pertenece. También, hemos de destacar los actos de toma de posesión del Gobierno como unos de los más destacables, de los que realizaremos a continuación un breve análisis.

El acto, como tal, no entraña problemas sobre su ceremonial o su regulación específica, al estar detallada por una normativa que se adapta perfectamente a la estructura del Estado en cada época histórica (y si no se ha una regulación, se establecen normas provisionales para tal fin) y, por otra parte, al reparto efectivo de funciones y poderes. Inicialmente parece que no deba haber muchas diferencias entre los diferentes regímenes anteriores y el actual, con la salvedad del periodo de la Segunda República cuando esta cuestión y otras de carácter protocolario, no fueron reguladas, por lo que entendemos que se utilizó una normativa provisional. Por ello, es difícil emitir un juicio de valor sobre la práctica durante este periodo histórico. Además de este paréntesis, y prescindiendo del análisis de los elementos materiales que se utilizan en los actos de toma de posesión (escenografía, elementos asociados a la fe católica, etc. que son los más comentados por los medios de comunicación social) nos interesa más el ceremonial de acto, en tanto en cuanto nos indica los elementos fundamentales de la toma de posesión, más allá de la puesta en escena del acto y denotando así como se muestran las autoridades frente a los ciudadanos, que no deja de significar cómo se muestra el Poder y sus estructuras frente a la sociedad, manifestando así el reflejo externo de la caracterización del Poder. La presencia de unas u otras autoridades en representación de determinadas instituciones, el lugar de su colocación en el acto de toma de posesión y, sobre todo, el texto utilizado por la persona que accede al cargo de Ministro, son elementos que dan una idea aproximada de la relación entre los diferentes actores de este acto y de sus respectivas instituciones, que expresan una exteriorización de la ordenación del Poder a través de estos actos fundamentales.

Es por ello, que analizaremos brevemente el texto de la toma de posesión:

a) Regulación tras el franquismo.

La única regulación promulgada tras la finalización del régimen franquista fue el Real Decreto 1557/1977, de 4 de julio. En ella se modificó la fórmula de juramento exigida para tomar posesión de cargos o funciones públicas y surgió unos meses después de la promulgación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que tenía carácter de Ley Fundamental y que modificó el orden “constitucional” del resto de las Leyes Fundamentales franquistas, dando paso previo a una reforma política que condujo a la aprobación de la Constitución de 1978 y a la democracia.

De acuerdo con las modificaciones expresadas en la citada ley y la apertura a un régimen democrático fue necesario cambiar lo establecido en el régimen anterior en lo que concernía a la toma de posesión de los cargos del Gobierno y la Administración, adaptándolo a los nuevos principios que todavía no tenían un reflejo constitucional. El citado Real Decreto establece que se deberá formular la pregunta o leer el texto recogido en el artículo 1 con el siguiente tenor literal: “Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo de [se incorpora aquí la denominación del cargo] con lealtad al Rey, respeto a los derechos de la persona y estricta observancia de la ley”.

En este texto llaman la atención la inclusión del “respeto a los derechos de la persona” y la matización de “estricta observancia de la ley”. El primer elemento coincidía con la modificación legal incorporada por la Ley de la Reforma Política de 1977 con respecto al franquismo. El segundo se realizó porque todavía no se había promulgado la Constitución, que estaba en periodo de elaboración, por lo que el texto ceñía sus presupuestos legales al cumplimiento de lo dispuesto en las nuevas leyes reguladoras del recién estrenado orden político. Hay otro

elemento que destaca en este texto y es que, tras el paréntesis franquista, se incorporó la doble fórmula de “juráis” o “prometéis por vuestra conciencia y honor” en el que la persona que fuera a tomar posesión, según sus creencias, podía elegir una u otra fórmula, cuestión que, ha ido variando históricamente y que en la actualidad sigue vigente.

b) La regulación actual.

El Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se estableció la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas, vigente en la actualidad, dispone en su articulado el texto para realizar el juramento o promesa para la toma de posesión de cargos o funciones públicas, no necesariamente de los miembros del Gobierno, siendo de uso general, como indica el propio Decreto, aunque el texto sí dispone en uno de sus artículos la fórmula de toma de posesión de los miembros del ejecutivo como integrantes del Gobierno de la Nación.

- La toma de posesión de cualquier cargo o función pública de la Administración.

En el corto articulado de este Real Decreto, podemos encontrar las claves para el acto de toma de posesión de cualquier cargo o función pública de la Administración:

- quien haya de dar posesión formulará la pregunta: “¿juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo [se especifica el cargo para el que se toma posesión] con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado?” (art. 1, segundo párrafo). El artículo incluye una doble fórmula para tomar posesión, según quien tome posesión sea creyente o no. Por otra parte, se manifiesta expresamente la lealtad al Rey, como Jefe del Estado y, finalmente, se adquiere el compromiso mediante el juramento o promesa de guardar y hacer guardar la Constitución, norma fundamental del Estado, lo que conlleva lealtad al régimen constitucional español. Tanto en este texto como en el que, en su caso, puede pronunciar quien toma posesión del cargo (no quien da posesión) se expresará explícitamente el cargo del que se toma posesión, como sucedía en periodos anteriores. En el caso en que se elija la fórmula en la que se lee el texto y la autoridad que toma posesión sólo afirme que está de acuerdo con lo expuesto, contestará a esta pregunta con una simple afirmativa, que suele ser en la práctica la expresión “sí, juro” o “sí, prometo por mi conciencia y honor”;
- esta fórmula puede ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien vaya a tomar posesión, manifestando igualmente su compromiso de “cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado” (art. 1, cuarto párrafo). Esta posibilidad únicamente difiere de la primera en que quien toma posesión expresa su juramento o promesa del cargo de forma más detallada en vez de contestar con una simple afirmación.

- La toma de posesión de los Vicepresidentes, Ministros y los demás miembros del Gobierno.

La particularidad para la toma de posesión de estas autoridades, expresada en el mismo Real Decreto, es que prestarán igualmente juramento o promesa según lo establecido en el artículo 2 del mismo reglamento, añadiendo al texto que hemos visto en el artículo 1, la expresión de “la obligación de mantener secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros”, al formar parte de este órgano colegiado del Estado.

Tras la publicación de su nombramiento, el acto protocolario de toma de posesión de los Ministros se celebra en el Palacio de la Zarzuela. En la última toma de posesión realizada, celebrada en diciembre de 2016, el acto se celebró en presencia de S.M. el Rey, el Presidente del Gobierno, la Presidenta del Congreso, el Presidente del Senado, y los Presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, cumpliendo con el orden establecido en el artículo 10 del Real Decreto 2099/1983. Su situación fue en orden lineal comenzando por S.M. el Rey y terminando por el presidente del Consejo General del Poder Judicial. El orden de toma de posesión es el orden departamental expresado en el artículo 15.1 del Real Decreto 2099/1983, con las salvedades referidas a la ordenación de la Vicepresidenta del Gobierno que lo hizo en tercer lugar, tras el Ministro de Justicia, que tomó posesión el primero para cumplir con su papel de Notario Mayor del Reino en la toma de posesión de los otros miembros del

Ejecutivo. Finalizado el acto, se celebró un primer Consejo de Ministros, presidido por el Presidente del Gobierno, en el que los Ministros volvieron a situarse en orden departamental, en este caso en la mesa donde se celebran las reuniones del Consejo, situándose en alternancia a derecha e izquierda del Presidente, que preside la reunión.

- La toma de posesión del Presidente del Gobierno.

Tras la publicación de su nombramiento en el "Boletín Oficial del Estado", el Presidente del Gobierno toma posesión igualmente que los Ministros en el Salón de Audiencias del Palacio de la Zarzuela. En la última toma de posesión realizada hasta ahora, también en diciembre de 2016, el Presidente juró ante S.M. el Rey a quien acompañaban en el acto, ligeramente por detrás, en la misma ordenación lineal que hemos visto para los Ministros: la Presidenta del Congreso de los Diputados, el Presidente del Senado y los Presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, cumpliendo, de nuevo, con el orden establecido en el artículo 10 del Real Decreto 2099/1983. En el acto se leyó el Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre, por el que se nombraba Presidente del Gobierno a la persona que efectivamente fuera a ocupar dicho cargo. Esto se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 62.d de la Constitución, que indica que, entre otras funciones del Rey se encuentra la de: "proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución". En el Real Decreto que se lee en este acto, se detalló en que condiciones se otorgó la confianza del Congreso de los Diputados, cuándo se celebró la sesión, citándose el artículo 99.3 de la Constitución, que indica el funcionamiento de este mecanismo constitucional, y, finalmente, se señaló la firma de la Presidenta del Congreso, que refrendó el acto del Rey, según lo dispuesto en la Constitución.

En el texto de juramento, en el caso que estamos señalando de diciembre de 2016, el Presidente del Gobierno juró su cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 y añadiendo la obligación de mantener secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros al texto tradicional, como también hicieron posteriormente los Ministros del Gobierno..

4. El Poder Judicial.

4.1. Regulación constitucional.

La regulación constitucional del Poder Judicial la encontramos en el Título VI de la Carta Magna, artículos 117 a 127.

De este Título, veremos únicamente los artículos 117, 122 en lo referido al Consejo General del Poder Judicial, 123 y 125, con su referencia a los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, por tener relación con los contenidos de nuestro trabajo.

- a) El artículo 117 CE.

- a.1) Art. 117.1 CE.

El artículo 117 destaca la legitimación democrática del Poder Judicial, al señalar en su primer apartado que "emana del pueblo", lo que coincide plenamente con la redacción dada al art. 1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y acorde, por otra parte, con lo dispuesto en el artículo 1.2 CE, que indica que "la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado". Además de emanar del pueblo, lo que es fundamental en nuestro sistema político, esta primera parte del artículo destaca que la justicia se administra en nombre del Rey, incidiendo en el hecho de que el Monarca es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (pero también como hecho simbólico), como dispone el art. 56 CE, por Jueces y Magistrados que integran el poder judicial y que, además, son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

- a.1.1) Concepto de Poder Judicial.

Es el conjunto de órganos encargados de ejercer la jurisdicción, que veremos al analizar el epígrafe de este artículo dedicado a la potestad jurisdiccional. Los titulares de estos órganos

estatales son encargados del cumplimiento de la función jurisdiccional y están investidos de la potestad necesaria a dicho fin.

No obstante, además de los Juzgados y Tribunales, hay otros órganos que ejercen igualmente la potestad jurisdiccional, por lo que no podemos definir el Poder Judicial únicamente como los órganos enumerados en el artículo 117.4 de la Constitución.

El Poder Judicial es un complejo orgánico descentralizado y con un gran número de sujetos integrantes o titulares de órganos jurisdiccionales, a quienes les viene atribuida la potestad jurisdiccional. No existe un Poder Judicial sino diversos sujetos con poder judicial que integran órganos. De hecho, la Constitución ha atribuido potestad jurisdiccional a diversos tipos de órganos, reconociendo una jurisdicción ordinaria y unas jurisdicciones especiales. Para MONTERO ¹¹¹, en la Constitución hay dos posibles acepciones de la expresión "Poder Judicial": el "Poder Judicial político" y el "Poder Judicial organización". El Poder Judicial político es el conjunto de todos los órganos dotados de potestad jurisdiccional, tanto ordinarios como especiales. Sin embargo, como organización, el Poder Judicial abarca sólo a cierto tipo de órganos jurisdiccionales, y no a todos, siendo una parte organizada del conjunto de Jueces y Magistrados que tienen potestad jurisdiccional. Esta "organización" se caracteriza por estar regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), integrada por Jueces y Magistrados con un estatuto jurídico común y por estar sometidos a un órgano autónomo de gobierno: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Al margen de esta organización, quedan los titulares de otros órganos que ejercen funciones jurisdiccionales de otra índole, como el Tribunal Constitucional, los Tribunales militares o el Tribunal de Cuentas así como los órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que nos lleva a considerar que el Poder Judicial no tiene un exclusivo centro en la idea de la potestad jurisdiccional.

Como prosigue MONTERO, de acuerdo con la definición contenida en el art. 117.1 CE, "no hay un poder judicial titular de la potestad jurisdiccional del cual sean órganos los Jueces y Magistrados o los Juzgados y Tribunales, sino que son los propios Jueces y Magistrados los titulares de esta potestad, siendo la jurisdicción una función de titularidad múltiple y difusa". Los titulares de esa función se rigen por una legislación poseyendo un estatuto jurídico común, contenido en la LOPJ.

Por ello, el Poder Judicial sería el conjunto de esos Jueces y Magistrados y, funcionalmente, el conjunto de funciones que ejercen, tanto las jurisdiccionales como las no jurisdiccionales.

a.1.2) Independientes.

Lo que caracteriza el ejercicio de la función jurisdiccional es que ha de hacerse con independencia y sometimiento exclusivo al imperio de la ley. La independencia es un atributo esencial del ejercicio de la jurisdicción, reiteradamente proclamado en la Constitución y en las leyes. En la propia Constitución podemos encontrar referencias a este principio en los artículos 117.1, 124.1 y 127.2. Por su parte, en la LOPJ en los artículos 1, 12, 13, 14 y el Título II del Libro IV, titulado "De la independencia judicial".

En un sentido jurídico, independencia es lo contrario de jerarquía. No obstante, pese a no estar sometidos a jerarquía no significa que los Jueces y Magistrados puedan obrar en el ejercicio de la jurisdicción según su libre albedrío. Además, los Jueces y Magistrados están única y exclusivamente sometidos al Derecho. A diferencia de otros poderes públicos, como el Legislativo y el Ejecutivo, que pueden legítimamente tomar discrecionalmente opciones políticas, dentro del abanico que permita el Derecho vigente e imponer dichas opciones a quienes estén jerárquicamente subordinados a ellos, los Jueces ejercen jurisdicción teniendo en cuenta exclusivamente el ordenamiento jurídico y dejando de lado las preferencias tanto personales como ajenas. Por todo ello, independencia y sometimiento exclusivo al imperio de la ley son sinónimos.

¹¹¹ MONTERO AROCA, J. (et al.) 2008: Derecho Jurisdiccional I. Parte General. 16ª edición. (Págs. 40-43). Tirant lo Blanch. Valencia.

Podemos distinguir dos tipos de independencia:

- la externa, que se manifiesta frente a otros poderes del Estado, principalmente arrancando al Poder Ejecutivo el control del Poder Judicial, una preocupación de todos los regímenes constitucionales modernos. Fruto de esa preocupación es la existencia de un órgano como el CGPJ;
- y la interna, que se refiere a intentar asegurar esa independencia frente a los órganos de gobierno del Poder Judicial, en particular, en nuestro caso, el CGPJ. La LOPJ contiene en su artículo 12 disposiciones que desarrollan la proclamación de la independencia judicial interna, estableciendo que:
 - o en el ejercicio de la potestad jurisdiccional los Jueces y Magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial;
 - o los Jueces, además no pueden corregir la interpretación del ordenamiento jurídico hecha por otros órganos judiciales excepto que sea en virtud de los recursos establecidos legalmente;
 - o y, finalmente, la propia LOPJ prohíbe a los Jueces y Tribunales, órganos de Gobierno de los mismos y al CGPJ dictar instrucciones de carácter general o particular sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional.

La independencia judicial también se manifiesta en el artículo 14 de la LOPJ, que establece el procedimiento a seguir cuando los Jueces y Magistrados se consideren inquietados o perturbados en su independencia. Los Jueces y Magistrados son formalmente independientes porque la Constitución y la LOPJ así lo dicen, pero no por ello son automáticamente independientes en realidad, por lo que necesitan que el ordenamiento jurídico los reviste de ciertas garantías que los haga inmunes a presiones procedentes de los demás Poderes del Estado o de los particulares, que podemos concretar en dos: en primer lugar, la existencia de una reserva de ley orgánica respecto al estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados, aunque el Tribunal Constitucional reconoce la potestad del Gobierno y de las Comunidades Autónomas para aprobar los reglamentos que exijan el desarrollo de la LOPJ salvo cuando la competencia para ello corresponda al CGPJ, lo que es considerado por la doctrina como grave, ya que no se concreta en qué casos exactamente la potestad reglamentaria para regular cuestiones accesorias del estatuto judicial corresponde al CGPJ y en qué casos corresponde al Gobierno o a las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, la existencia del CGPJ, creado para quitar al Poder Ejecutivo todas las competencias relativas al estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados pero que según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en su STC 108/1986, no se ha de configurar como un órgano de autogobierno, sino como un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial.

Otras garantías de la independencia judicial son la inmunidad judicial (arts. 398-400 LOPJ) y la independencia económica, (arts. 402-404 bis. LOPJ), asegurándoles una retribución digna y un régimen de Seguridad Social, aunque todas las cuestiones referidas a la independencia económica son más declaraciones de principios que verdaderas normas jurídicas.

Finalmente, las incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio del cargo de Juez o Magistrado (arts. 389-397 LOPJ), son también garantía de la independencia judicial, que veíamos anteriormente. Regulada por el artículo 127 CE, hay una prohibición constitucional que afecta a los Jueces y Magistrados mientras se hallen en activo. Dentro de ese artículo constitucional el apartado segundo dispone que “la ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos”. De ella deducimos que la situación estatutaria de los Jueces y Magistrados es más rigurosa que la de los funcionarios de la Administración civil del Estado, a los que se reconoce el derecho a la sindicación (art. 103.3 CE) con los efectos que ello puede acarrear, derecho que se niega a los Jueces y Magistrados por vía del artículo 127.1 de la Constitución con las siguientes precisiones: mientras se hallen en activo, no sólo a sindicatos sino también a partidos políticos, no sólo los Jueces y Magistrados sino también los Fiscales, sí que tienen derecho a constituir asociaciones profesionales, de acuerdo con lo que establezca la Ley.

a.1.3.) Inamovibles.

En lo que se refiere a la inamovilidad, ha sido establecida por el art. 117.2 CE, cuyo enunciado coincide literalmente con el artículo 15 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, consagrando la fórmula para garantizar la independencia personal de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Históricamente fue una defensa frente a los abusos del Ejecutivo, de la que encontramos antecedentes tanto en la Constitución de Cádiz, que también se reflejó en el resto de Constituciones históricas, como en la Ley del Poder Judicial de 1870. Esta inamovilidad ha de manifestarse en un régimen legal de estabilidad de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que se hace efectiva mediante la necesidad de que el establecimiento de una edad de jubilación, la separación del servicio, el traslado, la suspensión sólo puede obedecer a causas legales razonables y ser el resultado de un procedimiento legal, una regulación de carácter abstracto y general.

La inamovilidad, reconocida a Jueces y Magistrados que desempeñan cargos judiciales no está sujeta a limitación temporal, excepto los que han sido nombrados por un plazo determinado, como establece el artículo 378 LOPJ.

Sobre la inamovilidad judicial hay alguna jurisprudencia constitucional:

- la STC 108/1086, FJ 15, que señala que no constituye un atentado a la inamovilidad judicial la modificación de la edad de jubilación de los Jueces y Magistrados;
- la STC 204/1994, FJ 10, que no considera que atenta contra la movilidad judicial el ascenso forzoso de los Jueces Togados Militares o por ATC 102/2004, FJ 4, que establece que tampoco atenta contra la movilidad judicial la adscripción forzosa y suplementaria a otra Sala de los Magistrados de las Salas de lo civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

a.1.4) Responsables.

La cuestión de la responsabilidad ha de encontrar un delicado equilibrio porque, de una parte, es obvio que, siendo independientes, los Jueces no pueden ser irresponsables, no pudiendo no estar sujetos a normas jurídicas que permitan depurar su responsabilidad cuando se desvíen del imperio de la ley al que están exclusivamente sometidos, porque haría de ellos titulares de un poder sin control alguno y la ausencia de responsabilidad minaría su independencia, ya que operarían al margen del ordenamiento jurídico. Pero, por otra parte, un exceso de responsabilidad judicial también puede minar la independencia judicial.

Las formas de responsabilidad de los Jueces y Magistrados no son políticas, sino penales, civiles y disciplinarias (art. 16 LOPJ): la penal (arts. 405-409 LOPJ) es la que deriva de la comisión de delitos o faltas en el ejercicio de su cargo; la civil (arts. 411-413 LOPJ) abarca el resarcimiento de los daños y perjuicios que causen cuando en el desempeño de sus funciones incurran en dolo o culpa; y, finalmente, la disciplinaria (arts. 414-427 LOPJ), que se refiere a acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de deberes legales del Juez o Magistrado. Las dos primeras son depuradas, en su caso, por los Tribunales competentes a través del debido proceso. La disciplinaria es competencia exclusiva del CGPJ.

Los artículos 292 y siguientes regulan la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, que garantiza el resarcimiento de los daños y perjuicios que los particulares puedan sufrir injustamente como consecuencias de acciones u omisiones de la Administración de Justicia, coincidiendo lo dispuesto en el artículo 121 CE, cuando establece que "los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley".

a.1.5) El imperio de la ley.

Desde la perspectiva constitucional podemos encontrar esta cuestión cuando en su ejercicio los jueces consideren que en un proceso una norma con rango de ley aplicable al caso, y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, o pudiendo no aplicar la ley sin más, sino que deberán plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal

Constitucional, de acuerdo con el artículo 163 CE. Su procedimiento está regulado por el artículo 35.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Cuando esto mismo acontece con reglamentos u otras disposiciones normativas, el principio de legalidad sí que impone que no se aplique la norma si es contraria a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

a.2) El artículo 117.2 CE.

El sometimiento a la ley también está ligado a la proclamación de la independencia de los Jueces y Magistrados, que encuentra su concreción en los artículos 12 a 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al garantizar la independencia de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial, lo que se traduce, entre otras cuestiones, en que los Jueces y Tribunales no pueden corregir en su aplicación la interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores jerárquicos en el ámbito judicial, a no ser que administren justicia en función de los recursos que las leyes establezcan.

Como ya hemos señalado, los Jueces, Tribunales y órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial no pueden dictar instrucciones de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Coincidiendo con el concepto de que la justicia emana del pueblo, la Constitución dispuso en el artículo 125 que: “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”, cuestión se ha visto desarrollada en los siguientes términos: la acción popular, regulada por el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882; la institución del Jurado, que ha sido regulada por la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado y, finalmente, los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, que incluye la Ley Orgánica 6/1985, en su artículo 19, que trata, entre otras cuestiones relacionándolos con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución.

a.3) Artículo 117.3 CE.

Sólo los Juzgados y Tribunales puede ejercer la potestad jurisdiccional, regla que podemos denominar como del principio de reserva de jurisdicción, principio de exclusividad en sentido positivo o reserva de Poder Judicial. De este principio se deriva que el legislador no pueda atribuir potestad jurisdiccional sino a Juzgados y Tribunales y que, por tanto, sea inconstitucional otorgar dicha potestad a otro tipo de órganos, porque sólo los Tribunales (ordinarios o especiales) pueden ejercer la jurisdicción. Sería, por lo tanto, inconstitucional que las Cortes Generales, el Gobierno o la Administración se atribuyeran jurisdicción para enjuiciar determinados asuntos. En este caso, el principio de separación de poderes, tan difuminado como elemento diferenciador en la clasificación de los actos pudiendo venir asociado a qué poder representa la institución organizadora, opera de manera rígida y sin excepciones.

Podemos encontrar una manifestación específica de la potestad jurisdiccional en el artículo 26 CE, que también “prohíbe los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”, pero también más concretamente en lo que se establece en el artículo 16.2 la LOPJ por el que “se prohíben los Tribunales de Honor en la Administración de Justicia”, elementos a tener en cuenta a la hora de establecer responsabilidades disciplinarias entre los Jueces y Magistrado que alteren esta disposición porque estarían incumpliendo la potestad jurisdiccional de los Juzgados y Tribunales.

El motivo de que nuestro ordenamiento constitucional apueste por la reserva jurisdiccional podemos encontrarlo en la necesidad de evitar extralimitaciones de otros poderes del Estado, algo que no ha faltado en nuestra experiencia histórica. Sin la vigencia de este principio constitucional de reserva de jurisdicción, los Poderes Legislativo y Ejecutivo podrían tener la tentación de crear jurisdicciones administrativas, sobre cuya independencia no habría por que dudar *a priori*, pero que carecerían de las garantías jurídicas de las que está rodeada la

independencia de los órganos jurisdiccionales. Es más, sin el principio de reserva jurisdiccional, toda la estructura constitucional de garantías de la Justicia podría llegar a ser desmontada atribuyendo funciones jurisdiccionales a órganos carentes de esas garantías.

Todo lo regulado en el artículo 117 se refiere a la función estatal consistente en “administrar justicia” mediante el ejercicio de la “potestad jurisdiccional”. Ni la Constitución ni su interpretación o desarrollo han permitido una delimitación precisa sobre que se entiende por “potestad jurisdiccional en la Constitución” porque el concepto de jurisdicción es relativa, ya que no puede ser formulado sin referencia al modelo de organización política que denominamos Estado y, dentro del mismo, precisamos enmarcarlo en la división de poderes, encontrando dentro de ella una cierta dificultad de hallar las diferencias entre dos formas de aplicar el Derecho: de forma administrativa o jurisdiccional.

Es difícil precisar cuándo un órgano ejerce jurisdicción o sobre que materias ha de ejercerse. La definición de la función jurisdiccional no abarca la precisión del ámbito objetivo sobre el que se ejerce. Pese a ello, en la Constitución podemos encontrar precisiones sobre en que ámbitos objetivos se ejerce:

- el sancionador, donde existe una reserva jurisdiccional en lo que respecta a la imposición de penas por la comisión de delitos y faltas. Sobre esta cuestión, cabe tener en cuenta los artículos 25 CE, referido al principio de legalidad, y 24.2 CE, que determina las garantías judiciales, inicialmente dirigidas al proceso penal, pero por el acercamiento entre la potestad jurisdiccional sancionadora y la potestad administrativa sancionadora también le es de aplicación;
- el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa. Debemos tener en cuenta el artículo 106.1 CE, referido al control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa que efectúan los Tribunales, contando también con el sometimiento de la legalidad a los fines que la justifican. Además, el control de legalidad jurisdiccional se superpone al control de legalidad administrativo ejercido a través de recursos administrativos, de la revocación y de la revisión de oficio;
- a la tutela de los derechos e intereses legítimos de todas las personas, de acuerdo con el artículo 24.1 CE;
- el control de la constitucionalidad de las leyes, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, que hemos comentado, recogida en el artículo 163 CE.

a.4) El artículo 117.4 CE.

En lo referente a las funciones no jurisdiccionales de los Juzgados y Tribunales y la exclusividad judicial, hemos de señalar que la exclusividad jurisdiccional es la vertiente positiva del principio de reserva de jurisdicción y que se concreta en que los Jueces y Magistrados puedan ejercer la función jurisdiccional, sin injerencias de otros poderes del Estado o de otras instancias. No obstante, este no es un principio absoluto de nuestro ordenamiento. De hecho, este artículo 117.4 dispone que “los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho” que lleva a considerar que los Tribunales, aparte de la función jurisdiccional sólo pueden ejercer las funciones que taxativamente les atribuyan las leyes en garantía de cualquier derecho.

Los requisitos que impone la Constitución a la atribución a los Tribunales de funciones no jurisdiccionales son dos: la primera, de orden formal, ya que la atribución ha de hacerse por ley y, la segunda, de contenido, porque la citada atribución ha de tener por finalidad que los Tribunales garanticen algún derecho.

Por lo tanto, no cabe atribuir a los Tribunales cualquier tipo de función no jurisdiccional, intentando así salvaguardar una hipotética invasión por parte de los órganos judiciales de las competencias de otros poderes del Estado, pero también se intenta proteger la independencia y buen funcionamiento de los propios órganos judiciales, que podrían verse comprometidos si se les pudieran atribuir sin límites competencias no jurisdiccionales.

Hay algunas funciones no jurisdiccionales que actualmente desempeñan los Tribunales, o

que, al margen de ellos, desempeñan Jueces y Magistrados en su condición de tales, como el Registro Civil (art. 2.2. LOPJ); la jurisdicción voluntaria (Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria); ciertos actos de los poderes públicos que limiten o afecten a derechos fundamentales y que son realizados al margen de todo proceso jurisdiccional, como la autorización judicial de entrada en un domicilio para ejecutar un acto administrativo; y, finalmente, la legislación electoral, que establece la presencia de Jueces y Magistrados en los órganos que componen la Administración electoral.

La autotutela de las Administraciones Públicas no supone una quiebra del principio de reserva jurisdiccional. Ya en la STC 22/1984, el Tribunal Constitucional expresaba que la citada autotutela es compatible con el artículo 117.3 CE, siempre que se asegure no sólo el posterior control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa (de acuerdo con los artículos 106 y 24 CE) sino a través de medidas cautelares

a.5) El artículo 117.5 CE.

a.5.1) La unidad jurisdiccional.

Los dos últimos epígrafes del artículo 117 están dedicados, desde diferentes puntos de vista a la unidad jurisdiccional, que tiene dos significados: el primero referido a la jurisdicción del Estado frente a la distribución territorial del poder y, el segundo, sobre la distribución entre los diferentes órganos jurisdiccionales. Así, podemos resumirlo en que la distribución territorial del poder estatal por el que se manifiesta que la jurisdicción es competencia del Estado y que los entes territoriales inferiores territorialmente no tienen atribuidas competencias jurisdiccionales. Como señala el art. 149.1.5, la Administración de Justicia, como sinónimo de potestad jurisdiccional, es competencia exclusiva del Estado y ni las Comunidades Autónomas ni los Entes Locales pueden ejercer funciones jurisdiccionales. No obstante, las Comunidades Autónomas participan de alguna forma en la organización y funcionamiento de del Poder Judicial, según lo dispuesto en nuestro ordenamiento.

Para definir la relevancia que tiene la existencia de las Comunidades Autónomas para el Poder Judicial hemos de acudir a tres preceptos constitucionales: los artículos 149.1.5, 149.1.6 y 152.1 CE.

- el artículo 149.1.5 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Administración de Justicia”. De esta forma, hemos de tener en cuenta las eventuales leyes procesales autonómicas que pudieran ser dictadas estableciendo las especialidades derivadas de las particularidades del Derecho autonómico, cuestión interpretada por la STC 47/2004, que dispone su posible ámbito. Estas disposiciones dependerían directamente de la interpretación del art. 149.1.5 CE que si fuera entendida en el sentido de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia alguna en temas relativos a la Administración de Justicia y que todo es competencia del Estado, como parece señalar taxativamente el art. 149.1.5, las Comunidades Autónomas no tendrían ninguna competencia al respecto. Pero frente a esto, las SSTC 56/1990 y 62/1990 establecieron que la expresión “Administración de Justicia” de este precepto constitucional no comprende todos los aspectos relacionados con la Justicia, sino sólo en sentido estricto los que se refieren al ejercicio de la potestad jurisdiccional. El Tribunal Constitucional interpreta que “Administración de Justicia” también puede entenderse en un sentido amplio, por lo que hablaríamos de una “administración de la Administración de Justicia” que no es competencia exclusiva del Estado y en la que las Comunidades Autónomas pueden tener competencia. En esa administración de la Administración de Justicia se incluirían la dotación de medios materiales y la de personal al servicio de la Administración de Justicia (exceptuando los Jueces y Magistrados, los Secretarios y algunos funcionarios de determinados cuerpos).
- El artículo 149.1.6 CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, precepto que no deja dudas sobre la legislación procesal, que es única para todo el Estado, constituyendo esto un límite expreso al ejercicio de la competencia de ejecución del ordenamiento penal estatal.

- El artículo 152.1 sobre el que el Tribunal Constitucional sentó la premisa de que las competencias de las Comunidades Autónomas vienen determinadas también por lo dispuesto en la LOPJ, porque así lo dispone el artículo constitucional citado, refiriéndose a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por vía del art. 151 CE, que indica que: “en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de este”. Como la mayoría de los Estatutos de Autonomía fueron aprobados previamente a la publicación de la LOPJ, el Tribunal Constitucional interpretó en base a una cláusula subrogatoria que todas aquellas competencias atribuidas por la LOPJ al Gobierno, que entraran dentro del ámbito de la “administración de la Administración de Justicia”, eran competencias que podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, el Tribunal Constitucional consideraba que las Comunidades Autónomas se subrogaban de todas aquellas competencias: que estuvieran atribuidas en la LOPJ al Gobierno; fueran consideradas como “administración de la Administración de Justicia” y estuvieran efectivamente asumidas en los respectivos Estatutos de autonomía.

La organización interna del Poder Judicial da participación a las Comunidades Autónomas a partir de las modificaciones obradas en la LOPJ o, al menos, tiene en cuenta su existencia en otros aspectos, como el horario de trabajo (arts. 189.1 y 471.1), la utilización de las lenguas cooficiales ante la Administración de Justicia (art. 231.4) o la posibilidad de instar la revisión de la planta de los Juzgados y Tribunales para adaptarla a las necesidades de su ámbito territorial (art. 29.2).

Del art. 152.1 CE destacar que, actualmente, implica la existencia de los Tribunales Superiores de Justicia; la participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones territoriales de su territorio; y el agotamiento de las instancias procesales ante órganos judiciales radicados en el territorio de cada Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere a a la segunda vertiente del principio de unidad jurisdiccional significa que el conjunto de los órganos jurisdiccionales y el conjunto de los titulares y componentes de esos órganos (Jueces y Magistrados) están sometidos a un único régimen jurídico, por ello este principio se concreta en la prohibición de jurisdicciones especiales al margen de la jurisdicción ordinaria. La razón de la proclamación constitucional de este principio debe buscarse en la historia de nuestro país en la que fueron frecuentes las jurisdicciones especiales creadas con la finalidad de minar la jurisprudencia judicial, disponiéndose así de Tribunales no independientes al servicio del poder ejecutivo o controlables desde el mismo.

Este principio tiene excepciones, ya que la Constitución prevé o permite en algunos casos Tribunales al margen de la jurisdicción ordinaria, como hemos apuntado: el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, los Tribunales militares y los Tribunales consuetudinarios y tradicionales. La LOPJ lo señala en el artículo 3.1: “la jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales previstos en esta Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos”. Este principio de unidad jurisdiccional no prohíbe que en el seno de la jurisdicción ordinaria existan Tribunales especializados, pero sí que haya Tribunales organizados al margen de la jurisdicción ordinaria y, en particular, Tribunales integrados por jueces que no formen parte de la jurisdicción ordinaria.

a.5.2) La Audiencia Nacional y la unidad jurisdiccional.

Citada en el artículo 26 de la LOPJ, es uno de los Tribunales que ejercen la potestad jurisdiccional en España, posteriormente, en el Libro I, Título IV, Capítulo II (artículos 62 a 69) se reguló esta institución, estableciéndose que tiene su sede en Madrid y jurisdicción en toda España, estando compuesta por su Presidente, los Presidentes de Sala y los magistrados que determine la ley y constituida por las salas de Apelación, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.

En su momento se planteó si la existencia de la Audiencia Nacional y la de los Juzgados Centrales de Instrucción, era contraria al principio de unidad jurisdiccional. El Tribunal Constitucional, a través de la STC 199/1987, resolvió favorablemente la existencia de tales

órganos, indicando que tanto la Audiencia Nacional como los Juzgados Centrales de Instrucción son orgánica y funcionalmente órganos jurisdiccionales ordinarios.

A la hora de tratar las precedencias oficiales en el Estado, apreciaremos que este Tribunal no está contemplado en la ordenación contenida en su reglamento regulador, al contrario que el Tribunal Supremo, los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas o las Audiencias provinciales, que sí lo están. Por otra parte también está recogido el Tribunal Constitucional, que no es poder judicial teniendo una especial jurisdicción, por lo que analizaremos los problemas que esta cuestión ocasiona en la organización de actos a los que asista su Presidente y comparezca con otros representantes del Poder Judicial, principalmente el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.

a.5.3) Las jurisdicciones especiales.

Como veíamos anteriormente, la Constitución reconoce una jurisdicción ordinaria y unas jurisdicciones especiales. El único criterio válido para distinguir una de otras es el que atiende al estatuto jurídico de los Jueces que la integran: Jueces y Magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley y, sin perjuicio de su independencia, bajo el gobierno del Consejo General del Poder Judicial.

La jurisdicción militar ha sido mantenida expresamente por la Constitución, pero estrictamente referida al ámbito castrense y en los supuestos de declaración del estado de sitio. Su previsión en la Constitución como una excepción al principio de unidad jurisdiccional no significa que tenga que ser necesariamente configurada como una jurisdicción especial al margen de la ordinaria porque también cabría que fuera impartida por Tribunales especializados en el seno de la jurisdicción ordinaria o incluso desapareciese y fuese administrada por los tribunales ordinarios.

El propio Tribunal Constitucional ha recordado expresamente el carácter ordinario de la jurisdicción militar a través de su STC 204/1994 en la que, pese a que el estatuto jurídico de quienes la integran no sea idéntico al de la jurisdicción no castrense, pues no forman parte del cuerpo único de Jueces y Magistrados a que se refiere el art. 122.1. CE, al reconocer que el estatus que otorga la ley a los Jueces militares en el ejercicio de sus funciones permite dar por garantizada su imparcialidad a través de su independencia e inamovilidad, que es compatible con el hecho de que, en su condición de militares, se hallen sometidos a exigencias disciplinarias específicas y un régimen de ascensos que cuenta con cierto grado de discrecionalidad.

Las normas básicas que regulan la jurisdicción militar son: la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar; la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, completada por la Ley 44/1998, de 15 de diciembre, de Planta y Organización de la Jurisdicción Militar.

Por su parte, en el terreno del Derecho sustantivo, las principales normas del ordenamiento militar español son: la Ley Orgánica 9/2003, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar; la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas; la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, con efectos de 15 de enero de 2016; la STC 179/2004, de 21 de octubre; el Real Decreto 492/2004, de 1 de abril, por el que se designan las autoridades del Ministerio de Defensa facultadas para dirigirse a los órganos de la Fiscalía Jurídico Militar; la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra; la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y, finalmente, el Real Decreto 421/1988, de 29 de abril, por el que se determinan los Mandos Militares Superiores a los fines del artículo 111 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio.

Esta última Ley Orgánica, con las debidas modificaciones y actualizaciones, tiene algunas características destacables como la creación de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo (la Sala Quinta, según lo dispuesto en el art. 22 de la Ley Orgánica). Además, sobre esta jurisdicción el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando en su jurisprudencia que el art. 117.5 ha establecido límites y exigencias muy estrictos, dejando sometida la Jurisdicción Militar a los principios constitucionales de independencia del órgano judicial y a las garantías sustanciales del proceso y de los derechos de defensa; por otra parte, ha

reducido a límites muy estrechos el posible ámbito competencial de la jurisdicción militar. El mismo artículo constitucional impide al legislador atribuir arbitrariamente a los órganos de esta jurisdicción el conocimiento de delitos ajenos al ámbito estrictamente castrense y lo castrense sólo puede ser aplicado a los delitos exclusiva y estrictamente militares.

a.6) El artículo 117.6 CE.

Este artículo enlaza directamente con el 24.2 de la Constitución que establece el derecho a juez ordinario predeterminado por la ley. En el análisis de SÁNCHEZ ¹¹² se vincula este derecho a la prohibición constitucional de Tribunales de excepción recogida en el artículo que estamos comentando. Para este autor, uno de los rasgos fundamentales del artículo 24.2 CE es que la ley haya investido al juez ordinario de jurisdicción y competencia y que su régimen orgánico no permita calificarlo como excepcional. La doctrina y la jurisprudencia han entendido que la excepción contenida en el artículo 117.6 CE corrobora en sentido negativo el contenido del derecho fundamental a que hace referencia el artículo 24.2 CE a un juez ordinario predeterminado por la ley.

La garantía del Juez legal es extensible a todos los órdenes jurisdiccionales. Su calificación como ordinario da cuenta de aquel Juez que es competente en virtud de normas objetivas, que tiene competencia general para todo tipo de materias y personas, llenando así de contenido el principio de unidad jurisdiccional. Jueces que gozan del mismo régimen orgánico y que integran el mismo poder judicial.

b) El artículo 122 CE.

b.1) El artículo 122.1. CE.

El apartado primero de este artículo está dedicado a los aspectos básicos de la configuración del Poder Judicial, estableciendo la reserva de ley reforzada para la regulación normativa de la organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales así como el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Este precepto incluye un mandato constitucional que obliga al Poder Legislativo a desarrollar y ejecutar lo contenido en él a través de la correspondiente ley orgánica, que en este caso fue la Ley Orgánica 6/1085, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Este mandato constitucional para que la regulación sea mediante ley orgánica es consecuencia inmediata y directa de la independencia del Poder Judicial sancionada por el artículo. Si esta independencia significa que la prohibición de que los jueces estén sometidos, en principio, a normas de rango inferior a la ley y, especialmente, en el caso de los reglamentos que pueda dictar el Gobierno, el artículo 122.1 CE viene a reforzar, de modo expreso, la imprescindible reserva legal.

Este artículo 122.1, en opinión de AGUIAR ¹¹³ gira en torno a dos ideas centrales:

- el mantenimiento del *statu quo* existente sobre una regulación con pocos contenidos materiales, cuando la mayoría de los aspectos referidos a la organización constitucional de los poderes públicos es innovadora. El *statu quo* tradicional, que se reitera en nuestra regulación actual de la cuestión, pasa por una carrera judicial de funcionarios, jerarquizada y con un cuerpo administrativo único con un estatuto jurídico único, regulado legalmente;
- el legislador regula todo lo referente a los aspectos internos de la organización del poder judicial orgánicamente, pero como el precepto tiene muy pocos contenidos materiales no configurando el desarrollo legislativo futuro han surgido dudas sobre la interpretación de su significado y del alcance efectivo de la reserva de ley orgánica, pero además las dudas se extienden sobre los contenidos materiales sobre los que se proyecta la citada reserva.

Por todo ello, hemos de plantearnos el significado y alcance de la reserva de ley orgánica a través de las finalidades o funciones constitucionales que tal reserva cumple, teniendo en

¹¹² SÁNCHEZ YLLERA, I. Comentarios al art. 24.2 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 632 y ss.).

¹¹³ AGUIAR DE LUQUE, L. Comentarios al art. 122 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1880 y ss.).

cuenta lo dispuesto por el artículo 122.1 CE. En opinión de GÓMEZ ¹¹⁴, estas finalidades o funciones constitucionales son:

- dotar de permanencia y estabilidad a algunos de los elementos más relevantes desde el punto de vista orgánico organizativo del Poder Judicial;
- reforzar la posición institucional de Poder Judicial en el marco de la separación de poderes, potenciando el principio de independencia, sustrayendo de la capacidad normativa del Poder Ejecutivo (estatal o autonómico, a través de sus respectivas potestades reglamentarias) las materias comprendidas en la reserva de ley orgánica que puedan incidir en el principio de independencia, realizándose prácticamente en blanco, dado el escaso contenido material;
- garantizar una uniformidad del régimen jurídico de las cuestiones relevantes para el funcionamiento de un Poder Judicial regido por el principio de unidad en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las posibilidades de proyección del principio autonómico en la organización territorial del Poder Judicial y de la administración de la Administración de Justicia, establecido también por la Constitución;
- por otra parte, en lo referente al contenido material de la reserva de ley orgánica proclamada por el art. 122.1 CE alude al cauce adecuado para la constitución, el funcionamiento y el gobierno de Juzgados y Tribunales que no prefigura contenidos futuros de la eventual regulación legal y que establece el tipo de instrumento normativo habilitado para establecer el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera.

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, se aprobó la vigente Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en cuya Disposición Derogatoria se aclara la normativa publicada hasta entonces en materia de organización de los Tribunales y Juzgados en España.

Esta Ley Orgánica fue modificada en profundidad por las siguientes disposiciones:

- una primera modificación a través de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, con la misma denominación que la de 2003;
- la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial;
- la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género que incluyó la especialización de los órganos judiciales;
- y, finalmente, la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre complementaria de la ley de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial (Ley 13/2009, de 3 de noviembre) culmina las reformas de la LOPJ con este objeto.

b.2) Los artículos 122.2 y 122.3 CE.

En estos dos apartados del artículo 122 se establece la regulación del Consejo General del Poder Judicial, una institución nueva en nuestro panorama institucional, que tiene como finalidad garantizar el autogobierno del Poder Judicial que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional.

Pese a la importancia de la institución, la Constitución no establece de manera precisa cuáles son las funciones del Consejo, limitándose a señalar genéricamente que es el órgano de gobierno del Poder Judicial, remitiéndose a la Ley Orgánica regulatoria del mismo a la hora de “establecer su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”.

¹¹⁴ GÓMEZ FERRER, R. (1987): “Relaciones entre leyes; competencia, jerarquía y función constitucional” artículo publicado en la Revista de Administración Pública, número 113, Pág. 23, citado por AGUIAR DE LUQUE, L. Comentarios al art. 122 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1881 y ss.).

Por otra parte, se detalla en el apartado tercero de este artículo todo lo referente a su composición y los requisitos para su elección.

b.2.1) La naturaleza del Consejo General del Poder Judicial.

De acuerdo con AGUIAR ¹¹⁵ cabe realizar un análisis de la naturaleza del CGPJ y de su ubicación en el principio de separación de poderes. Este autor divide su análisis en diferentes partes, valorando la naturaleza del Consejo internamente en el Poder Judicial para posteriormente ver la posición de este órgano en la división de poderes y funciones:

- en lo que se refiere a la naturaleza del CGPJ dentro del Poder Judicial, este órgano constitucional no es expresión de un hipotético autogobierno de la Judicatura, ni representante del Poder Judicial. No siempre se ha opinado así, ya que durante los primeros años de existencia de esta institución la idea que subyacía era que el Consejo era la materialización de un pretendido principio de autogobierno del Poder Judicial, derivado de la configuración de este Poder como uno de los tres clásicos del Estado. Según esto, el autogobierno del Poder Judicial constituiría un instrumento esencial para la garantía del principio de independencia. A partir de ahí, era lógico llegar a la consideración del Consejo como órgano de representación del Poder Judicial, pero también del colectivo de Jueces y Magistrados. Frente a esto, el Tribunal Constitucional emitió las SSTC 45/1986 y 108/1986, que declaraban conforme con la Constitución el nuevo sistema de nombramiento de vocales implantado por la Ley Orgánica del Consejo de 1985, señalando que ni la independencia judicial, ni la existencia constitucional del Consejo comportaban el reconocimiento por la Constitución de una autonomía de la Judicatura, entendida como conjunto de todos los Magistrados y Jueces de carrera ni una facultad de autogobierno de este conjunto de servidores públicos porque “ni tal autonomía y facultad de autogobierno se reconocen en la Constitución, ni se derivan lógicamente de la existencia, composición y funciones del Consejo”, porque el constituyente lo que ha querido es “crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de independencia judicial” (STC 108/1986, FJ 8). La consecuencia de todo esto es que también se descarta la idea de que el CGPJ sea el representante del Poder Judicial o de la judicatura como hipotético sujeto colectivo, lo que desemboca en una representación “política” de los intereses del conjunto de Jueces y Magistrados (STC 108/1986, FJ 9). Sin embargo, en la STC 45/1986 el Tribunal Constitucional rechazó una eventual representación política de la carrera judicial porque, además, entraría en contradicción con el principio constitucional de “independencia de Jueces y Magistrados” expresado, como hemos visto, en el artículo 117.1 de la Constitución. El CGPJ es un órgano constitucional y autónomo de gobierno del Poder Judicial para garantizar la independencia de Jueces y Magistrados y ha de contribuir a la misma, para lo que está legitimado para interponer el conflicto de atribuciones contemplado en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No obstante, no queda claro si es un órgano constitucional en toda regla, aunque reúne bastantes de los requisitos que definen a esa categoría ya que goza de autogobierno, autonomía organizativa, financiera, presupuestaria y de gestión de su propio personal, así como autonomía reglamentaria para establecer sus normas de organización y funcionamiento lo que parece situarlo en la órbita de los órganos constitucionales. Su autonomía con respecto al Poder Judicial es más compleja aunque en la doctrina es mayoritario considerar que el CGPJ no forma parte del Poder Judicial, si entendemos desde un punto de vista funcional el Poder Judicial, encarnado en cada Juez o Magistrado con ocasión del ejercicio de la potestad jurisdiccional, por lo que es obvio que como el CGPJ carece de potestades de esta índole, no está en el Poder Judicial. Esta cuestión condiciona su clasificación también para organizar actos (generales o especiales, según lo dispuesto en el RD 2099/1983) como veremos al tratar el “Acuerdo de 23 de noviembre de 2005 por el que se aprueba el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes” que reguló todas las cuestiones relacionadas con los actos protocolarios y las precedencias en el Poder Judicial;
- en lo referente a la posición del CGPJ en el sistema de división de poderes y funciones. El CGPJ está situado en el ámbito jurídico, diferente al ámbito político en el que se insertan los otros dos Poderes, que, además gozan de una libertad política ordenada a la creación

¹¹⁵ AGUIAR DE LUQUE, L op. cit. n en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1888 y ss.).

de la Ley y el Derecho mientras que el Poder Judicial está exclusivamente llamado a la realización y aplicación del principio de legalidad, siendo sus funciones: jurisdiccionales, gubernativas, administrativas o de gestión procesal, careciendo de la libertad de disposición propia de los órganos políticos.

En resumen, el CGPJ es un órgano de gobierno del Poder Judicial cuya finalidad es garantizar la independencia de Jueces y Magistrados, órgano autónomo, en cuanto independiente del Gobierno y de las Cortes, en el ejercicio de sus atribuciones (a cuyo efecto se le habilita para reivindicar éstas ante el Tribunal Constitucional) y titular de unas competencias jurídicamente tasadas en su contenido y cuyo ejercicio se haya sometido a la ley y al Derecho, aunque con amplios márgenes de discrecionalidad.

b.2.2) La regulación del Consejo General del Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial indicaba en su Preámbulo que “las exigencias del desarrollo constitucional demandaron la aprobación de una Ley Orgánica que regulara la elección, composición y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aun antes de que se procediese a la organización integral del Poder Judicial”. Por ello, continúa el texto, la LOPJ “satisface, por tanto, un doble objetivo: pone fin a la situación de provisionalidad hasta ahora existente en la organización y funcionamiento del Poder Judicial y cumple el mandato constitucional”. Estos dos objetivos serán los que esta norma fundamental ha mantenido en sus diversas modificaciones.

La LOPJ establece en su articulado las cuestiones más destacables referidas al CGPJ en el art. 104, donde trata los principios que orientan al Poder Judicial: la unidad y la independencia y definiendo que el gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial; ejerciendo sus competencias en todo el territorio nacional; de acuerdo con la Constitución y su ley reguladora (en este caso la propia LOPJ); por encima de las Salas de Gobierno, tanto del Tribunal Supremo como de la Audiencia Nacional o los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, que ejercerán las funciones atribuidas por la ley; y sin perjuicio de las que correspondan a los respectivos Presidentes y a los titulares de los otros órganos jurisdiccionales.

La LOPJ detalla las cuestiones fundamentales referidas al CGPJ, en dos partes diferentes, debido al cambio realizado en la Ley a partir de la redacción dada por la LO 4/2013. Así podemos encontrarlas en el Libro II, Título I, Capítulo Único y el nuevo Libro VIII, consecuencia de la derogación de los artículos 107 a 148 de la Ley Orgánica.

A pesar de su regulación constitucional, la cuestión de los miembros del Consejo ha hecho que se creara cierta polémica. Inicialmente, en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, se distinguía entre vocales de origen judicial, doce en total, elegidos por y entre ellos, y vocales de origen parlamentario, en un total de ocho, cuatro elegidos por el Congreso de los Diputados y cuatro elegidos por el Senado. Esta disposición fue derogada por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, que dispuso que el Congreso y el Senado elegirían por mitad y mayoría de tres quintos a los veinte miembros del CGPJ, al entender que el artículo 122.3 CE no exigía que los doce vocales de que habla fuesen elegidos por jueces y magistrados, sino entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales. Esta interpretación fue considerada conforme con la Constitución por la STC 108/1986.

En la práctica, la iniciativa de propuesta correspondía a los grupos parlamentarios, y desde 1992, en primer lugar, se elegía a los cuatro vocales de procedencia no judicial, y después a los seis vocales de procedencia parlamentaria en el Congreso y, de igual forma, en el Senado. La votación se efectuaba por papeletas, pudiendo votar a cada candidato hasta un número igual al de candidatos a elegir. Resultaban elegidos los que mayor número de votos obtuviesen. Tras la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, la renovación de los vocales del Consejo se efectuó de acuerdo con lo establecido en ella, y el Congreso de los Diputados eligió a los diez vocales que le correspondían, de acuerdo con el procedimiento establecido, mientras el Senado hizo lo propio.

La anterior normativa fue, de nuevo, modificada por Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, en la que se modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial como consecuencia del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, que en su artículo único modificaba la elección, restaurando el

sistema de la doble legitimidad: primero la judicial, después la parlamentaria pero conforme a la propuesta previa de los Jueces y Magistrados.

Finalmente, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, modificó a su vez la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cambiando de nuevo esta cuestión para tratar de dar solución a los problemas habidos con la elección de los Vocales desde la promulgación de la Ley Orgánica de 1980. En esta regulación, comprendida en los capítulos I y II del Título III de esta Ley Orgánica (arts. 566 a 578), detallándose en el primer capítulo (arts. 566 a 571) todo lo referente a los Vocales nombrados por las Cortes Generales y en los artículos contenidos en el Capítulo II (arts. 572 a 578) todo lo referente a los Vocales elegidos por el turno judicial.

b.2.3) El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

Este reglamento fue aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 22 de abril de 1986, aunque hay otro Acuerdo, referente al protocolo en los actos judiciales solemnes que coincide con el motivo de nuestro trabajo: el Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes.

En su articulado destacar en el Título I:

- artículo 1, que detalla quién constituirá el Consejo General del Poder Judicial, remitiéndose a los artículos 111 y 112, que, al ser derogados por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, fueron sustituidos en su nueva redacción por los artículos 566 a 571 de la LOPJ. Estos artículos disponen que el Consejo “estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte Vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados, en servicio activo en la carrera judicial y ocho juristas de reconocida competencia” (art. 566), que los veinte Vocales del Consejo serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica (art. 567.1 con las salvedades que hemos señalado anteriormente), así como las mayorías cualificadas necesarias tanto en el Congreso como en el Senado para la citada elección y los atributos de los candidatos (art. 567.2), entre otras cuestiones.

Elegidos por cinco años (art. 568), los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán nombrados por el Rey mediante Real Decreto y tomarán posesión de su cargo prestando juramento o promesa ante el Rey y celebrarán a continuación su sesión constitutiva (art. 569.1), indicándose en el art. 569.2 los plazos de celebración de las citadas toma de posesión y sesión constitutiva.

Como hemos señalado anteriormente, los artículos 572 a 578 tratan de los Vocales de origen judicial, detallándose todo lo referente a su elección.

- El artículo 2 expresa la fórmula de promesa o juramento: “Juro (o prometo) guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes, lealtad al Rey y cumplir fielmente los deberes del cargo de Vocal del Consejo General del Poder Judicial, manteniendo el secreto de las deliberaciones de los órganos del mismo”, fórmula que coincide con la de la toma de posesión del Presidente del Consejo, como veremos.
- El artículo 3 explica las características fundamentales de la sesión constitutiva del Consejo, mientras que el artículo 4, como veremos posteriormente, trata de la elección, propuesta, nombramiento, juramento o promesa y posesión del Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo, refiriéndose al artículo 2 del propio Reglamento para disponer la fórmula de juramento o promesa.
- El Capítulo II trata del cese y sustitución de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, coincidiendo con lo dispuesto en los artículos de la LOPJ citados anteriormente (566 a 571) y detallando algunas de sus actuaciones.
- El Capítulo III detalla el Estatuto personal de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.

En el Título II podemos encontrar las Disposiciones generales, las funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente y la regulación del Pleno y las Comisiones, dedicándose el Título III a los órganos técnicos al Servicio del Consejo General del Poder Judicial. El resto de títulos están dedicados al Servicio de Inspección, el personal del Consejo, las actuaciones y funcionamiento del Consejo.

c) El artículo 123 CE.

Este artículo está dividido en dos partes, contemplando la regulación del Tribunal Supremo, que no fue configurado como uno de los órganos constitucionales en los que se fundaba el entramado del nuevo sistema político, optándose por la técnica de la garantía institucional, en lugar de definir con precisión su composición y sus funciones, que es lo que se hubiera tenido que realizar para definirlo como un órgano constitucional.

La garantía institucional de este artículo es, según lo dispuesto en la STC 32/1981 un elemento que no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, algo que el Tribunal repite en otras sentencias y que tiene que ver con nuestro estudio porque en la ordenación de las instituciones ha de hacer tangible esa imagen en la conciencia social, reconociéndose no sólo en las propias instituciones y sus funciones, sino también en su ordenación que tiene mucho que ver con las normas de ordenación de las precedencias oficiales. Así, establecer la garantía institucional consiste en asegurar el núcleo de una institución, tal como es entendida en el contexto de un determinado sistema social y político, definiendo su regulación y poder legislativo, lo que permite una mayor flexibilidad y capacidad evolutiva y se explica por la necesidad de continuar la tradición jurídica respecto de una institución ya existente.

Siendo el Tribunal Supremo un órgano de relevancia constitucional, veremos que esto influye en sus competencias con respecto a las del Tribunal Constitucional, lo que tiene su importancia a la hora de determinar su precedencia de aquél con respecto a éste.

En cuanto al funcionamiento básico del Tribunal Supremo, el Consejo General del Poder Judicial es el encargado de realizar los nombramientos de los magistrados de este Tribunal con amplia discrecionalidad, sólo sometida al cumplimiento de algunos requisitos previos. En lo que se refiere a su regulación, podemos encontrarla en el Título IV de la LOPJ, que trata "de la composición y atribuciones de los órganos jurisdiccionales". Esta regulación fue modificada, principalmente, por la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, que creó una Sala de lo Militar en este Tribunal (la sala Quinta) y la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales.

El Capítulo I de este Título IV trata del Tribunal Supremo, estableciendo sus aspectos fundamentales: que tiene su sede en Madrid; es definido como órgano jurisdiccional en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales; que tiene jurisdicción en toda España; y, finalmente, que ningún otro podrá tener el título de Supremo (art. 53). Pese a la contundencia del artículo, hay algunos problemas de competencia (Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional, entre otros con este Tribunal) e incluso de precedencia entre ambos tribunales en los actos oficiales donde se prima al Tribunal Constitucional con respecto al Tribunal Supremo. Tratando la cuestión de la territorialidad, la declaración de superioridad del Tribunal Supremo no se ve afectada por la existencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas a los que se refiere el artículo 152 de la Constitución.

El artículo 54 se refiere a su composición: Presidente, Presidentes de Sala y los Magistrados que determine la ley para cada una de las Salas y, en su caso, Secciones. Finalmente, el artículo 55 determina las Salas que integran el Tribunal Supremo: Civil, Penal, Contencioso-Administrativo, Social y Militar.

El Presidente del Tribunal es una autoridad destacable recogido en la Constitución, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial al ser su presidente.

- En la Constitución, el Presidente del Tribunal Supremo regulado en el artículo 123.2 CE, se indica que es nombrado por el Rey, a propuesta del CGPJ, en la forma que determine la

Ley. El Presidente del Tribunal Supremo es, a su vez, el del Consejo General del Poder Judicial. El propósito de esta doble presidencia es la de evitar conflictos entre ambas instituciones y que haya una recíproca limitación mediante una técnica que incluye, por ejemplo, el control contencioso-administrativo por el Tribunal Supremo de los actos del CGPJ, a través de la Sala Tercera del Tribunal.

- En la LOPJ, esta autoridad viene regulada por el artículo 105, ubicado en el Título I del Libro II, donde se definen los órganos de Gobierno del Poder Judicial; los artículos 316 a 323, que regulan el nombramiento y posesión de los Jueces y Magistrados; los artículos 585 a 593 y, finalmente, en los artículos 597 y 598 se definen otras cuestiones.

Veremos, a continuación, todos estos artículos:

- o el artículo 105 determina la presidencia del Consejo, de acuerdo con el mismo artículo 122.3 de la Constitución que establece: “el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial es la primera autoridad judicial de la nación y ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo. Su categoría y honores serán los correspondientes al titular de uno de los tres poderes del Estado”, lo que avanza la importancia de la institución y de su Presidente que veremos reflejada en la norma de precedencias oficiales en el Estado que será acorde con su categoría, que, a su vez determinará sus honores, no sólo el tratamiento y los militares, sino también su ordenación con respecto a otras autoridades e instituciones;
- o en lo que se refiere a los artículos 316 a 323, destacamos
 - el artículo 316 establece una graduación en el instrumento legal de toma de posesión ya que los Jueces, lo harán mediante Orden del Consejo General del Poder Judicial; y los Magistrados y los Presidentes, mediante Real Decreto, a propuesta del Consejo. Además, la presentación a Real Decreto se hará por el Ministro de Justicia, que refrendará el nombramiento por el Rey;
 - el artículo 318 dispone el texto de juramento y promesa en el acto de toma de posesión: “Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo momento la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, lealtad a la Corona, administrar recta e imparcial justicia y cumplir mis deberes judiciales frente a todos”;
 - el artículo 320 regula la toma de posesión del Presidente, Presidentes de Sala y Magistrados de los Tribunales y Audiencias, que se hará en audiencia pública, ante la Sala de Gobierno del Tribunal al que fueren destinados o ante la del Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma correspondiente. En el caso de Magistrados del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia que fuesen nombrados sin haber pertenecido con anterioridad a la Carrera Judicial, en el mismo acto de su toma de posesión ante las Salas de Gobierno respectivas, prestarán su juramento o promesa en los términos previstos en el artículo 318;
 - el artículo 321 regula la toma de posesión de los Jueces prácticamente en los mismos términos que el artículo anterior;
 - el artículo 322 trata la situación en la que “el que se negare a prestar juramento o promesa o sin justa causa dejare de tomar posesión se entenderá que renuncia al cargo y a la Carrera Judicial”, lo que parece destacable, ya que el acto de toma de posesión en algunos casos no deja de ser una mera formalidad, sin efectividad legal si no viene apoyado en una resolución del órgano competente publicada en el diario oficial correspondiente.
- o Por su parte, los artículos 585 a 593, entre los que cabe destacar:
 - el artículo 585 de la LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, reitera prácticamente lo expresado en el artículo 105, indicando que es la primera autoridad judicial de la Nación, ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano del gobierno del mismo, su tratamiento y honores vienen determinados por esta condición;
 - el artículo 586 indica en su epígrafe primero las condiciones para ser elegido presidente y su toma de posesión, regulada en el mismo artículo 586 epígrafe 5 que señala que, como el resto de altas autoridades del Estado, una vez nombrado por el Rey mediante Real Decreto, refrendado por el Presidente del Gobierno, prestará juramento o promesa de su cargo ante el Rey y tomará posesión de su cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo;

- los demás artículos tratan de la duración de su mandato, que coincidirá con la del Consejo General del Poder Judicial que lo haya elegido y sólo podrá ser reelegido una vez para un nuevo mandato; las causas de cese; y, finalmente, la situación del Presidente si procede de la carrera judicial o no, la del Vicepresidente en los mismos casos y las responsabilidades tanto civil como penal del Presidente y del Vicepresidente.
 - Finalmente, los artículos 597 y 598 indican, respectivamente, que “la Presidencia del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial es una función inherente al cargo de Presidente del Tribunal Supremo”, mientras que el 598 detalla las funciones de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial.
- El Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ. En el artículo 4 se aborda la figura del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, tratándose su elección, promesa y posesión. Estas cuestiones están reguladas en el reciente Título VIII de la LOPJ en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que hemos detallado.

De la regulación del Reglamento de Organización y Funcionamiento interesa especialmente lo dispuesto en este artículo 4, que conduce al 2 del mismo reglamento a la hora de determinar su juramento o promesa, como hemos visto al tratar las normas generales del Reglamento que afectan a los Vocales. En aquel caso, veíamos que el artículo indicaba que la promesa o juramento la prestarán ante el Rey con la fórmula “Juro (o prometo) guardar y hacer guardar, lealtad al Rey y cumplir fielmente los deberes del cargo de Vocal del Consejo del Poder Judicial, manteniendo el secreto de las deliberaciones de los órganos del mismo”. Entendemos que en el texto de la toma de posesión del Presidente del Tribunal Supremo ante el Rey sustituirá “Vocal del Consejo General del Poder Judicial” por “Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial”.

Este texto no corresponde exactamente con el especificado en el artículo 318 de la LOPJ, referido a los miembros de la carrera judicial, que hemos visto. A pesar de las diferencias, entendemos que lo previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento es el texto válido, por las especiales características del cargo de Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y por su idiosincrasia, más próxima a la condición de Vocal que de mero “miembro de la Carrera Judicial”.

d) El artículo 125 CE.

Este artículo reúne tres instituciones de diversa proyección histórica y práctica en nuestro Derecho: el Jurado, los Tribunales consuetudinarios y la acción popular. Todas giran en torno al concepto de participación ciudadana, aunque a distintos niveles y con diferentes trayectorias. Para CRESPO ¹¹⁶ el Jurado y los Tribunales consuetudinarios se reconocen explícitamente como modalidades de tal participación en la Administración de Justicia, mientras que la acción popular, institución de profundo arraigo en nuestra tradición, emparenta con la misma idea, pero no tanto con la impartición sino en el desempeño privado de la función pública de acusar, como indica la STC 50/1998. De entre ellas, destacaremos únicamente los Tribunales consuetudinarios, por tener relación alguna con nuestro estudio.

Estos tribunales son, como hemos visto, una forma de intervención directa de los ciudadanos no especializados en la práctica judicial en la función jurisdiccional que históricamente no sólo estaba reducida al ámbito de la gestión de agua por las comunidades de regantes del arco mediterráneo. Están regulados tanto por el artículo 125 CE como por el 19 de la LOPJ, que especifica algunas cuestiones no reseñadas en el artículo constitucional, al indicar que los ciudadanos españoles pueden participar en la Administración de Justicia a través de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, enumerándose expresamente en sus apartados 3 y 4: el “Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana” y el “Consejo de Hombres Buenos de Murcia”. Pese a su importancia, y siendo instituciones propias de estas dos Comunidades Autónomas, no vienen referidas en los respectivos decretos de precedencias autonómicas.

¹¹⁶ CRESPO BARQUERO, P. Comentarios al art. 125 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1940 y ss.).

Desde otro punto de vista, un sector de la doctrina considera que los juzgados de paz también deberían tener este carácter de tradicional y consuetudinario, al ser órganos judiciales profesionales, regulados por el artículo 101 de la LOPJ, aunque ejercen funciones judiciales y de auxilio judicial con un estatuto de independencia, inamovilidad y responsabilidad.

El artículo 125 ha sido objeto de algunas resoluciones constitucionales: el Auto del Tribunal Constitucional 5/1986, y las SSTC 56/1990 y 113/2004. de ellas únicamente destacar el auto comentado, que negaba la condición de tribunal consuetudinario al Consulado de la Lonja de Valencia, pues no estaba regulado en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y, por otra parte, no se trata “de una institución consuetudinaria sino regulada por normas escritas, ni, por último, ejerce una función propiamente judicial, sino, lo que es distinto, una función arbitral”. La importancia de este auto se basa en la incorporación de una institución al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma recurrente ya que, sin ese reconocimiento explícito, el órgano está falto de un estatus que le permitiera ser considerado a la hora de disponer qué tribunales consuetudinarios son realmente importantes.

La importancia de estos tribunales consuetudinarios, a pesar de no aparecer en los respectivos decretos de precedencias autonómicas (en particular, los de la Comunidad Valenciana y Murcia), se basa en la importancia de que unos tribunales, dada su tradición y su funcionamiento, lo que ha hecho de aquélla un elemento que al no ser *contra legem* acaba formando parte del cuerpo jurídico, reconociéndose legalmente su jurisdicción. Esta cuestión destaca la importancia de que elementos ajenos a la ley, de la misma forma que la costumbre en protocolo (inveterada o no) tiene su cabida en las normativas de precedencias siempre y cuando no se oponga a lo dispuesto, sino que lo perfeccione ante instituciones, órganos, autoridades o actos no previstos en la norma reguladora de las precedencias, sea cual sea su ámbito: estatal, de los diferentes órganos constitucionales, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales o de las universidades.

4.2. La relación del Poder Judicial con el Tribunal Constitucional.

Para XIOL ¹¹⁷, progresivamente ha habido “una cierta separación del Tribunal Constitucional respecto de su función de definir el ámbito sustantivo de los derechos fundamentales” recogidos en la Constitución, “penetrando con intensidad creciente en la función jurisdiccional ordinaria mediante sucesivas aperturas de su jurisdicción, lo que ha producido un efecto netamente positivo en la actuación de la jurisdicción ordinaria, convirtiendo la jurisprudencia constitucional en un elemento del ordenamiento jurídico del que no pueden prescindir los Tribunales ordinarios”. De esta forma el Constitucional “ha penetrado en el terreno de la interpretación de la ley penal, invocando el llamado canon reforzado de tutela judicial, de razonabilidad o de enjuiciamiento constitucional cuando el proceso se refiere a derechos fundamentales como los afectados por la imposición de una pena”. En opinión el Tribunal Supremo, en algunas SSTC el Tribunal Constitucional “insiste en la extensión de la jurisdicción constitucional basándose en una interpretación de la tutela judicial efectiva que, prácticamente, vacía de contenido el artículo 123 CE, que establece que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”, por lo que afecta a la interpretación en última instancia de las normas penales.

Desde luego, uno de los puntos de fricción entre ambas jurisdicciones es la tutela de los derechos fundamentales (art. 53.2 CE), lo que unido a la posibilidad de presentación de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional frente a las violaciones de los derechos y libertades que tuvieran su origen en un acto u omisión de un órgano judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) hace que la frontera divisoria entre las competencias de uno y otro tribunal sea difusa. Reconocemos la primacía en este sentido del Tribunal Constitucional con respecto al Tribunal Supremo. porque aquel Tribunal sí que puede entrar en las decisiones de los Tribunales ordinarios para los asuntos previstos en el recurso de amparo interpuesto ante el TCI, pero el Tribunal Supremo no puede entrar en la modificación de las sentencias del Tribunal Constitucional. El único control que puede ejercer el Supremo con respecto al Constitucional se halla en el artículo 26 de la LOTC cuando indica que “la responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Constitucional sólo será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”, cuestión que

¹¹⁷ XIOL RÍOS, J.A. Comentarios al art. 123 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1910 y ss.).

no tiene que ver con la jerarquía de un Tribunal con respecto a otro, pero sí que manifiesta el efectivo control de la responsabilidad a la que están sometidos todos los órganos del Estado y sus representantes por la justicia ordinaria.

Recordemos que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 123 CE: “el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”, lo que conlleva una nota de preeminencia o superioridad jerárquica concebida con carácter general cuando se refiere a todos los órdenes, cualquiera que sea la relación que se considere en el ejercicio de la jurisdicción o potestad jurisdiccional, introducida en el precepto, salvo en el sistema de garantías constitucionales, donde no goza de esa nota de preeminencia. Por consiguiente la preeminencia o superioridad jerárquica del Tribunal Constitucional sólo está limitada a las materias de su competencia, definidas en el artículo 161 CE, como única excepción al principio de preeminencia general del Tribunal Supremo en la función jurisdiccional.

La nota de preeminencia no es suficiente en sí misma para definir la garantía institucional del Tribunal Supremo (concepto que hemos visto) ni su relación con el Tribunal Constitucional porque, pese a todo, la fórmula constitucional del artículo 123 no resuelve por sí misma todos los problemas que plantea la determinación del ámbito recíproco de competencia que corresponde al Tribunal Supremo y al Tribunal Constitucional ya que toda garantía institucional supone una apelación a la conciencia social y jurídica de cada momento y a su percepción pública, incluso, que se puede manifestar en los actos solemnes al ordenar a estas dos instituciones o a sus máximos representantes, pero también afecta al conjunto de los valores y principios constitucionales que tienen su reflejo en la ordenación que se muestra.

La interpretación del artículo 123 de la Constitución contiene intentos reiterados de subvertir el sentido del precepto, invocándose a veces desde el Tribunal Constitucional una supuesta posición de supremacía jerárquica respecto al Tribunal Supremo, que sólo sería aplicable a algunas cuestiones, pero que no condicionaría la preeminencia protocolaria que el Reglamento de precedencias contempla.

La supremacía comentada podríamos encontrarla al:

- traer a colación la condición del Tribunal Constitucional como órgano constitucional. frente al Tribunal Supremo, órgano “de relevancia constitucional”, ya que son categorías diferentes establecidas en la Constitución para los órganos del Estado, donde los constitucionales tienen preeminencia sobre los que tienen relevancia constitucional. Para el Tribunal Constitucional, su propia clasificación como órgano constitucional supone una categoría pensada y reconocida legislativamente para hacer valer, principalmente, la autonomía del Constitucional frente al Poder Ejecutivo, que ha de permitirle organizarse en el ejercicio de sus funciones de defensa de la Constitución y recabar medios del Parlamento;
- relativizar el carácter subsidiario, atribuido por la Constitución, al recurso de amparo, desconociendo la posición constitucional del Tribunal Supremo, a quien considera un órgano más de la “jurisdicción ordinaria”;
- justificar el monopolio del rechazo de las leyes en una supuesta mayor dignidad del Poder Legislativo, y por tanto del Tribunal que dispone ese rechazo, incluso respecto del Poder Judicial, como recoge la STC 17/1981, FJ 1, al indicar, refiriéndose a las cuestiones de inconstitucionalidad que su “extraordinaria trascendencia [...] como principal mecanismo de conexión entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, obliga, sin embargo, a extremar las garantías destinadas a impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza, como sería, por ejemplo, el de utilizarla para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita”. Esto conduce a considerar en esa STC que: “este requisito [refiriéndose al impuesto tanto en el art. 163 CE como en el 35.2 de la LOTC para la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad] deriva [...] de la naturaleza misma de la jurisdicción constitucional y del lugar que ocupa en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos órganos legislativos son la representación del pueblo (art. 66 de la Constitución). La ley, como emanación de la voluntad popular, sólo puede ser en principio derogada o modificada por los representantes de esa voluntad, y sólo para el caso de que el precepto legal infrinja la Constitución se ha concedido a este Tribunal la potestad de anularla. Esta potestad sólo puede ser utilizada, sin embargo, cuando así lo exigen

razones muy graves y sólidas; cuando un órgano constitucional o parte sustancial de él afirman la existencia de esa infracción, o cuando, de no ser declarada dicha infracción, un órgano judicial hubiera de verse en la situación de violar la Constitución porque, estando sometido al imperio de la ley (art. 117.1 de la Constitución), carece de facultades para inaplicarla aunque la considere contraria a una norma más alta, pero anterior en el tiempo”;

- invocar un principio por el que la preeminencia corresponde a quien decide en último lugar, aunque sea en materias constitucionales. No obstante este principio, hemos de destacar que sólo se refiere a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, mientras que en el resto de jurisdicciones es el Tribunal Supremo quien tiene la preeminencia absoluta;
- afirmar que, si la Constitución Española “es”, de alguna forma, lo que sobre ella dice y decide el Tribunal Constitucional al interpretarla, estableciendo sus límites, por lo que este Tribunal ha de gozar de un poder omnímodo para determinar su competencia;

Estas consideraciones llevan a desarrollar la idea de que el Tribunal Constitucional como “supremo intérprete de la Constitución” con todo lo que ello conlleva, según la LOTC, debe asumir esta función para todo el ordenamiento en general por mandato constitucional. En nuestra opinión este no es exactamente su mandato constitucional porque excede sus competencias.

El Tribunal Supremo, por su parte, ha insistido en un concepto cerrado de legalidad ordinaria, en el sentido de ordenamiento conjunto de normas reservado a los Tribunales ordinarios y supuestamente ajeno a la Constitución y, por tanto, inmune a la intervención del Tribunal Constitucional. Desde este Tribunal, además se han propuesto soluciones de supresión al recurso de amparo o limitación de algunos derechos fundamentales difícilmente compatibles con la Constitución, intentándose además argumentar sobre la naturaleza del órgano “constitucional” del Tribunal Supremo, que no corresponde con la técnica seguida por la Constitución para garantizar su existencia y el mantenimiento de los rasgos que lo hacen reconocible como institución.

Creemos que no es adecuada la utilización de un criterio de presunta jerarquía para ordenar a estas dos instituciones porque, aunque pueden solaparse sus competencias, el Tribunal Supremo tiene una jurisdicción que no tiene el Constitucional que, pese a ser supremo intérprete de la Constitución, que consideremos a la Carta Magna como una norma jurídica por encima de todas y que, al fin y al cabo, todo tenga cierta “sustancia constitucional” hay una limitación en las competencias del Tribunal Constitucional que no pueden exceder el límite expuesto por la Constitución al manifestar que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123 CE), excluyendo únicamente lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

Pese a todo, en el reglamento regulador de las precedencias, ha primado al Tribunal Constitucional con respecto al Tribunal Supremo, ordenando a aquel por delante en las ordenaciones individuales de sus representantes (arts. 10, en Madrid, o 12, territorio de una Comunidad Autónoma) o entre instituciones (artículos 14, en Madrid, o 16, territorio de una Comunidad Autónoma), adecuando la consideración del principio de jerarquía como único elemento informador de la actuación de los órganos jurisdiccionales superiores en España, obviando el de competencia que creemos que debería regir esta ordenación particular.

Sobre esta cuestión, SOUTO ¹¹⁸ hace una valoración que queremos destacar al referirse a la norma de 1983: “se advierte un defectuoso tratamiento por parte del Decreto, pues se incrusta al Presidente del Tribunal Constitucional entre los titulares de los tres poderes del Estado”. A ello, añade que “los actos protocolarios deben reflejar un poder judicial independiente y situado en plano de igualdad con los otros poderes del Estado”. Esta cuestión, en la que parece que prima la clasificación del Poder Judicial como uno de los tres poderes del Estado, contrasta un tanto con nuestra argumentación, basada más en las funciones que el Poder Judicial detenta en el sistema constitucional e institucional español o en la jurisdicción de cada

¹¹⁸ SOUTO PRIETO, J. “La necesidad de protocolo especializado según las organizaciones: la justicia”, en RAMOS FERNÁNDEZ, L.E. (Ed.) (2003): Curso Superior de Comunicación y Protocolo (Pág. 179). Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Universidad de Vigo.

órgano antes que en la estricta división de poderes que, a nuestro entender, es un criterio válido pero un tanto limitado.

Pese a tener los mismos cometidos e informado por presupuestos diferentes, la precedencia relativa de estos dos tribunales en otros países europeos llega a una ordenación contraria, donde el Tribunal Supremo es más importante protocolariamente que el Constitucional, como recientemente podemos apreciar en la Ley 40/2006, de 25 de agosto, de las Precedencias del Protocolo del Estado Portugués, cuyo artículo 7 recoge esta preeminencia del Supremo Tribunal de Justicia con respecto al Tribunal Constitucional.

No podemos considerar el principio de jerarquía como el que informa la actuación de los órganos jurisdiccionales superiores, porque la moderna concepción de la jurisprudencia la describe como algo ajeno al principio jerárquico, ciñéndose a una interpretación en la que es un proceso continuo de transformación del Derecho, llevada a cabo por todos los agentes sociales. Desde esta perspectiva, un enunciado normativo se construiría a través de una relación compleja entre todos aquellos que hacen uso de él, por lo que la justicia Constitucional no deja de ser un uno más de los actores de este proceso del que participan también el Parlamento y el Poder Judicial.

Teniendo en cuenta todo esto, la precedencia entre estos dos órganos debería modificarse, no porque haya una relación jerárquica entre ellos (aunque es cierto que el Tribunal Constitucional ejerce un control sobre las resoluciones del Tribunal Supremo que no se dan a la inversa) sino porque teniendo diferente jurisdicción, y aunque una de ellas sea constitucional, el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, excepto el constitucional, lo cual le da una preeminencia institucional de la que no dispone el Tribunal Constitucional.

4.3. La regulación de precedencias en el orden interno del Poder Judicial.

El Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, marca un hito en cuanto a la organización del protocolo, en todos sus aspectos, dentro del Poder Judicial. El Reglamento tiene su amparo en la potestad reglamentaria reconocida al CGPJ en la LOPJ referida a su personal, organización y funcionamiento en el marco sobre legislación sobre función pública.

El Reglamento desarrolla los artículos 324 y 325 de la LOPJ en materia de honores y tratamientos, pero también la regulación de algunos actos judiciales deducible de los contenidos de los Libros II y III. En lo referente a precedencias y protocolo es una norma especial que amolda el ámbito judicial a las previsiones del Real Decreto 2099/1983, por lo que afecta a principios aislados de la LOPJ.

La importancia del reglamento se basa en que es una herramienta fundamental para la clasificación y organización (en el más amplio sentido de la palabra) de los actos en el Poder Judicial, de los tratamientos, precedencias, regulación de símbolos, atuendo, etc. Además, el Poder Judicial, a través de la publicación de este reglamento, ha establecido de forma clara sus ordenaciones, que trascienden su ámbito para influir sobre los actos a los que asistan miembros de este Poder del Estado, ya que requerirán una ordenación correcta de los miembros de la Judicatura. También influyen en la ordenación general de precedencias, porque en la regulación realizada por el Estado hay autoridades judiciales no contempladas, como el Presidente de la Audiencia Nacional, o no se ordenan de acuerdo con los criterios expresados por el Consejo General del Poder Judicial, como sucede con la colocación del Presidente del Tribunal Constitucional con respecto al Presidente del Tribunal Supremo.

La materia regulada es aplicable únicamente a los actos judiciales solemnes, no a los actos jurisdiccionales, que se regirán por las leyes procesales, ni a los actos no judiciales a los que concurren miembros de los órganos de gobierno del Poder Judicial que se regularán por las normas de protocolo de la institución o Administración Pública que organice el acto.

a) Contenido.

En primer lugar, el Reglamento indica que "la regulación de los honores, tratamientos y protocolo no constituyen en puridad una cuestión de imagen, sino ante todo, de adecuada ubicación del Poder Judicial, de sus integrantes y órganos de gobierno en el seno de las

relaciones institucionales, haciendo posible la plasmación visual del rango y régimen constitucional del Poder Judicial y su solemnidad y respetabilidad como Poder del Estado, ante los ciudadanos y el resto de los Poderes e Instituciones”. Esta declaración establece la importancia constitucional del reglamento de precedencias que, en lo fundamental, coincide con lo expresado por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 38/1982 y 12/1985 y por el Tribunal Supremo en su STS 9965/1986, todas referidas a la regulación de las precedencias oficiales en el Estado. El Reglamento dispone que la regulación de las cuestiones referidas al protocolo, entre las que incluimos las precedencias oficiales, no sólo son una mera cuestión de imagen sino que la ubicación de sus integrantes, autoridades u órganos de gobierno entre los representantes de otras instituciones plasma su importancia públicamente y en relación con otras autoridades o instituciones, que representan en los actos a los Poderes del Estado y a sus instituciones.

Además, la plasmación visual de esa ordenación conlleva elementos de rango y régimen constitucional:

- el rango viene determinado por diversos factores: la ordenación de los representantes de este Poder entre sí (precedencias absolutas) y con respecto al rango de otros (precedencias relativas individuales) o, incluso entre instituciones (precedencias relativas colegiadas);
- el régimen constitucional influye en la escenificación de la ordenación, porque por una parte el reglamento regulador (Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto) diferencia instituciones cuyos representantes tienen investiduras electivas y de representación que las definidas por designación (Exposición de motivos del Real Decreto citado), pero por otra, determinados órganos disponen de unas garantías por estar definidos de forma expresa en la Constitución mientras que otros no disponen de esa garantía, como hemos visto que sucede con el Consejo General del Poder Judicial, que sí que dispone de esa garantía que lo hace “órgano constitucional”, frente al Tribunal Supremo, órgano con una “garantía institucional”, que hemos señalado al analizar el art. 123 CE.

Finalmente, las características de la institución como son la solemnidad y respetabilidad, están vinculadas directamente a la regulación protocolaria de sus actos y de su “interacción” con otras instituciones, efectuándose en los actos públicos pero también ante el resto de Poderes e Instituciones del Estado.

El reglamento dispone que el “Consejo General del Poder Judicial y los restantes órganos de gobierno de la Justicia han carecido hasta ahora, de un régimen jurídico específico que regule esta materia”, lo que motiva la publicación del Reglamento 2/2005 que sustituye la utilización de las normas contenidas en la LOPJ, pero también la interpretación de las mismas, el uso de la costumbre o de la improvisación al hacerse necesaria la existencia de normas que unifiquen criterios, resuelvan dudas y sean suficientemente flexibles para regular cada acto en función de las circunstancias. Esta cuestión refleja la realidad de la práctica protocolaria que realizan las instituciones que, en muchas ocasiones tiene que recurrir a la interpretación de normas generales cuyo contenido detalla poco sobre estas cuestiones, el uso amplísimo de la costumbre, la improvisación (que no suele conllevar soluciones homogéneas a cuestiones de precedencia iguales) y otras soluciones. Las normas de protocolo, para el Consejo debe unificar criterios (que se suponen dispersos), resuelvan las dudas que surjan o hayan surgido hasta el momento de la publicación debido a un uso discrecional de la escasa normativa aplicable y haber añadido otros elementos que además, sean lo suficientemente flexibles para realizar una regulación que en general podemos calificar como casuística.

El Reglamento no afecta a los actos jurisdiccionales por tratarse de un ámbito donde rigen las leyes procesales, no las normas protocolarias. Las únicas normas que rigen en los actos jurisdiccionales son las referentes al uso de toga e insignias de cargo y uso de condecoraciones en los actos jurisdiccionales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título IV del propio Reglamento 2/2005.

En lo que se refiere específicamente al protocolo, el ámbito de aplicación del Reglamento son los actos judiciales, materia sobre la que el CGPJ todavía goza de plena competencia normativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110.2.q, pese a que este artículo fue derogado por Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, no se aborda el tratamiento protocolario de los representantes del Poder Judicial y de sus órganos de gobierno en el protocolo general del Estado o en el de las Comunidades Autónomas, ya que:

- en lo que se refiere al Estado, debemos utilizar directamente el Real Decreto 2099/1983;
- en cuanto a la legislación propia de la Comunidad Autónoma que organice el acto, en la que pueden establecerse sus criterios respectivos de ordenación para situar a sus propias autoridades e instituciones constarán, entre otras, el Tribunal Superior de Justicia y su Presidente, así como el Fiscal Jefe de este Tribunal, y, a un nivel territorial inferior la Audiencia Provincial, con su Presidente y Fiscal al frente.

Cuando en el acto comparezcan autoridades del Estado, la Comunidad Autónoma no podrá ordenarlas con las propias sin que el Estado establezca una precedencia relativa entre autoridades de diferente orden, al disponer de la competencia de ordenación referida.

Dentro del ámbito competencial comentado, se diferencia los actos judiciales solemnes y los actos gubernativos judiciales, a efectos protocolarios:

- los actos judiciales solemnes son los organizados por el CGPJ y los demás órganos de gobierno del Poder Judicial. De estos actos se contemplan aspectos relativos a la ordenación de precedencias y cuestiones de carácter general, dando un tratamiento especial al acto de apertura de Tribunales y a la entrega de despachos a nuevos jueces. Además, se prevé un acto específico para los que ingresan en la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado;
- por su parte, los actos gubernativos judiciales, regulándose los que tienen una relevancia normativa, no sólo un valor puramente simbólico. En estos actos hay una previsión normativa, se desarrollan en el ámbito de los órganos de gobierno interno, como la jura o promesa y toma de posesión. Esta parte de la reglamentación recoge prácticas habituales, pero unificando y aclarando los aspectos más controvertidos.

El Reglamento contempla que, al constituirse las Salas de Gobierno, al no formar parte de este órgano, no se aplican los artículos 30 y 33 de su Estatuto Orgánico que sitúan al Fiscal General del Estado o al respectivo Fiscal Jefe en el lugar inmediato siguiente a la autoridad judicial que preside.

b) Articulado.

b.1) Título I del Reglamento.

Bajo el título de “Honores y tratamientos”, contiene los artículos 4 a 7.

- El artículo 4 trata de los tratamientos del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.
 - o El Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial tiene la categoría y honores que corresponden a uno de los tres poderes del Estado, como indica el art. 105 de la LOPJ, que ya hemos señalado que disponía que es “la primera autoridad judicial de la nación, ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo”. Su categoría viene determinada por su precedencia en el Real Decreto 2099/1983 (que analizaremos con detalle posteriormente); y por sus honores, detallados en el artículo 16 del Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, donde se indican con detalle los que se les rendirán como autoridad del Estado que es.
 - o El Vicepresidente y Vocales del Consejo General del Poder Judicial tienen tratamiento de Excelencia, como indica literalmente el artículo 19 del Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.
- Los artículos siguientes del Título (5 y 6) disponen el tratamiento de otras autoridades del Poder Judicial, en los que una parte importante de los mismos está regulada, a su vez,

por los artículos 324 y 325 de la LOPJ. En particular el artículo 5 es destacable porque: en él se indica que serán Excelencia quienes ejerzan el cargo de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de Justicia y los representantes del Poder Judicial referidos en el artículo 161.2 de la LOPJ, como altas autoridades judiciales. Igualmente, de acuerdo con el mismo artículo tendrán el tratamiento de Señoría Ilustrísima los Presidentes de Sala y de las Audiencias Provinciales y demás Magistrados. En la categoría de Juez, añade el artículo 5 *in fine*, el tratamiento es el de Señoría.

Sobre la cuestión del tratamiento de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas, hemos de citar la STC 38/1982, donde el alto tribunal tras la publicación del Decreto 19/1981, de 2 de julio, donde se establecían las normas de Protocolo y Ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña, apreció que algunos de sus artículos regulaban cuestiones que afectaban a la figura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJ CAT). Además, estos artículos ordenaban al Presidente del TSJ CAT en la relación de autoridades en el rango individual de ordenación, incluyéndolo entre las autoridades de la Generalidad (art. 6); ordenaban, igualmente, al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en ordenación colegiada, entre las Corporaciones de esa Comunidad Autónoma (art. 7); y, finalmente, disponían el tratamiento de Excelentísimo Sr. para el Presidente del Tribunal Superior de Justicia citado (art. 18).

Sobre todas estas cuestiones, en su sentencia, el Tribunal Constitucional consideró que:

- La Generalidad de Cataluña no era (ni es) competente para fijar la ordenación de Corporaciones que no sean de la Generalidad, siendo el Tribunal Superior de Justicia es un órgano del Estado y de su organización judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 152.1 párrafo segundo CE. Además estableció una precedencia relativa que no era competente para efectuar (FJ 4, en relación con el FJ 3 de la misma sentencia). Consideramos que, de una manera indirecta, la Generalidad consideró como propio ese Tribunal, siguiendo con lo dispuesto en su momento durante la Segunda República en la que su Estatuto de Autonomía (art. 11 de la Ley de 15 de septiembre de 1932) sí que tenía un órgano jurisdiccional propio para algunas jurisdicciones: el Tribunal de Casación de Cataluña, que hemos visto anteriormente.
- La Generalidad de Cataluña no podía establecer la “precedencia relativa” de una autoridad del Estado, como es el Presidente del TSJCAT (FJ 5, en relación con el FJ 3 de la misma sentencia).
- Aunque el Tribunal consideró que “constituye una técnica legislativa incorrecta la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la Constitución o de Leyes, cuando la competencia para dictarlas no corresponde al autor de la disposición, porque ello introduce un factor de inseguridad en el ordenamiento y de posible confusión acerca de lo vigente en cada momento, al poder quedar afectadas las disposiciones en caso de cambio de la Ley”, de acuerdo con un criterio de razonabilidad, no considera nulo que la Generalidad exprese en el articulado de su Decreto de precedencias el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (FJ 6), aunque es reiterativo de una disposición superior.

b.2) El protocolo en los actos judiciales solemnes.

El Título II de este reglamento trata esta cuestión, destacando en su contenido la presidencia de estos actos, que dependerá de que tipos de actos se trata.

b.2.1.) El capítulo primero.

Este capítulo trata, en general, de la presidencia de los actos judiciales solemnes, indicando que:

- Los actos judiciales serán presididos por la Autoridad que los organiza y convoca (art. 8.1). Este criterio coincide con el expresado en el Real Decreto 2099/1983 como criterio general para los actos oficiales (art. 4.1).
- Si concurren el Rey, Reina, Príncipe o Princesa de Asturias o Infantas y otros miembros de la Casa Real, los presidirán. Entendemos que este artículo debe incluir las

modificaciones incorporadas en junio de 2014 ¹¹⁹ al Real Decreto 2099/1983 que añadía a los Reyes honorarios y separaba a la Infanta hija del Jefe del Estado de las hermanas del Rey. Su regulación en el Reglamento viene contenida en el art. 8.2.

- Los organizados por el CGPJ, serán presididos por el Presidente del Consejo, reconociéndose además la la representación o sustitución legal (art. 8.3). La incorporación de este criterio, muy comentado y reivindicado por la doctrina y frecuentemente aplicado en ámbitos judiciales o de la Administración Local, por ejemplo, no coincide con el expresado en el Real Decreto 2099/1983, que limita al máximo todo lo referente a la delegación, sustitución, representación, etc.

Los organizados por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia serán presididos por su presidente. Se reconocen, igualmente, en este caso, la representación o sustitución legal (art. 8.4, primer párrafo).

El capítulo continúa tratando los actos en los que el organizador cederá la presidencia. En particular se tratan los casos de actos organizados por las Audiencias Provinciales (art. 8.5) y los Decanatos (art. 8.6). Estos artículos coinciden con el criterio general de que “los actos serán presididos por al autoridad que los organice y convoque”. El segundo criterio es que se cede la presencia ante el superior jerárquico del organizador, con la anotación final que hemos comentado sobre los actos organizados por los Decanatos. El tercero es que se tiene en cuenta la representación o sustitución legal.

Finalmente, las representaciones (contenidas en el artículo 9) van en dos sentidos: el que acuda en representación de una autoridad judicial superior a su propio rango, no gozará de la precedencia reconocida a la autoridad que representa, ocupando el lugar que le corresponda por su propio rango pero, por otra parte, se exceptúa el caso en que el presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ le confiera a alguien su representación.

b.2.2) El segundo capítulo.

Trata sobre la presidencia de los actos judiciales solemnes, pero organizados por el Consejo General del Poder Judicial, donde los criterios principales de precedencia se expresan en el artículo 10, indicando que: las autoridades judiciales ocuparán un espacio propio; en ese espacio observarán el orden de precedencia expresado en este Reglamento; el resto de autoridades ocupará otro espacio; y, finalmente, la precedencia de las autoridades no judiciales se regirá por la normativa que les sea de aplicación (Estatal, autonómica o local).

Sería deseable que se añadiera una norma general semejante a lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 2099/1983, en cuanto dispone que la distribución de las autoridades en la mesa presidencial por precedencias individuales se hará alternándose a derecha e izquierda del lugar ocupado por la presidencia, y si concurrieran varias del mismo rango y orden de precedencia, el criterio de ordenación sería por antigüedad.

El artículo 11 detalla una ordenación individual de las autoridades judiciales, que, en general, es jerárquica, excepto el Secretario General del Poder Judicial que es colocado tras los miembros de la Sala de Gobierno de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia y por delante de los miembros de la Carrera Judicial. De este artículo deducimos que hay dos criterios de ordenación de precedencia entre iguales: la antigüedad (en la mayoría de los casos) o la edad.

También se incluyen dos instrucciones de ordenación de otras autoridades en el artículo 12 a las que hemos de añadir al Fiscal General del Estado, por lo que tendrán una colocación regulada: el Presidente del Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto, el Fiscal General del Estado (como hemos comentado) y alguna autoridad judicial representativa de Tribunales Europeos e Internacionales.

¹¹⁹ “El orden de precedencia de los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado es el inmediatamente posterior a los descendientes del Rey Don Felipe VI, según establece la disposición transitoria 4 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio”.

El artículo 12 detalla que el Presidente del Gobierno o quien le represente, se situará junto al presidente del Tribunal Supremo y al Presidente de la Comunidad Autónoma en que se celebre el acto se le aplicará el mismo criterio que para el Presidente del Gobierno.

Sobre esta cuestión queremos realizar dos anotaciones:

- este Reglamento considera perfectamente válido el criterio de representación expresado en el artículo 9 del Real Decreto 2099/1983, en lo que se refiere a la representación del Presidente del Gobierno, lo que facilitaría entender que no aparezca el Ministro de Justicia en el Reglamento porque, en todo caso, podría ubicarse en el lugar reservado al Presidente del Gobierno, caso de venir en su representación o delegación;
- la equiparación del Presidente de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto al Presidente del Gobierno, inédita en los reglamentos de otras instituciones, dando así una enorme importancia a esta autoridad, asumiendo perfectamente las características de un Estado descentralizado como el nuestro, la importancia del Presidente de una Comunidad Autónoma como representante ordinario del Estado y, finalmente, refleja una práctica habitual en los actos judiciales a los que suelen asistir los Presidentes en su territorio, situación más frecuente que la de la asistencia del Presidente del Gobierno o sus representantes a los actos judiciales en los diferentes territorios de Estado.

A estas dos autoridades hemos de añadir al Fiscal General del Estado, que debe ocupar "lugar inmediato siguiente al del Presidente del Tribunal Supremo", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se reguló el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Lo expresado en esta disposición no deja de ser confuso porque puede coincidir un acto al que comparezcan tanto el Presidente del Gobierno, el Presidente de una Comunidad Autónoma o sus respectivos representantes, con el Fiscal General del Estado, todos deberían ocupar lugar "inmediato". La indefinición de "lugar inmediato" incluso de "el lugar inmediato" que especifica la Ley 50/1981 ayudaría un poco ya que hay dos lugares inmediatos junto a quien presida, y de entre ellos, la comparecencia de unos u otros se ordenaría de acuerdo con el criterio de precedencia expresado para ordenar a autoridades de diferente orden en los actos, mediante un criterio de ordenación relativa que debe realizar el Estado y, si el acto es de carácter especial, el Estado junto con el organizador del acto. Esto se resolvería de esta forma, siempre que no hubiera cesión de presidencia porque en ese caso entendemos que se haría al Presidente del Gobierno, quedando a su derecha el Presidente del Tribunal Supremo y a su izquierda, como si no se hubiera realizado esa cesión, el Fiscal General del Estado.

En cuanto a la colocación de alguna autoridad judicial representativa de Tribunales Europeos e Internacionales de los que España forme parte: el lugar que se estime adecuado. En este caso, lo expresado en este artículo no deja de ser una declaración de intenciones ante la falta de concreción de la precedencia de esa "autoridad judicial representativa".

b.2.3) El capítulo tercero.

Desarrolla todos los aspectos de la presidencia en los actos judiciales solemnes, siempre y cuando estén organizados por los órganos de Gobierno interno del poder judicial. En el artículo 13 se expresa que los citados órganos son: las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia y, con adaptaciones también los organizados por las Salas de Justicia y Audiencias Provinciales. El artículo 14 se dictan las normas generales aplicables a estos actos: el lugar natural de ubicación de los asistentes son los estrados; las autoridades judiciales y togadas se ubicarán en los estrados. Si no hay espacio: se fijarán reglas de precedencia dentro de cada clase; las autoridades judiciales que no accedieran a los estrados se ubicarán en un espacio separado de las no judiciales; ocuparán la mesa presidencial los miembros de la Sala de Gobierno. Si no hay espacio, los miembros natos. las precedencias de las autoridades no judiciales se regirán por la normativa que les resulte de aplicación. Su ubicación, en lugar adecuado y preferente. Encontramos muchas generalidades en este artículo al disponer la colocación de estas autoridades, lo que puede conducir a criterios dispares en su colocación en los estrados en diferentes actos.

Los artículos 15 y 16 detallan la ordenación de los asistentes a estos actos, detallando su precedencia. En ellos, hay varios criterios de ordenación de precedencia entre iguales: miembros natos con respecto a electivos en las Salas de Gobierno, la antigüedad (en la

mayoría de los casos) o la edad, en el caso sólo de los Jueces de Paz y cuando no haya posibilidad de diferenciarlos por antigüedad, por ejemplo.

b.2.4) El capítulo IV.

Dispone la precedencia en otros actos judiciales solemnes, dividiéndolo en dos secciones:

- La primera sólo contiene el artículo 17, y trata del Acto de Apertura de Tribunales en el Tribunal Supremo y, en particular, aborda su organización y precedencias. parece destacable que sea la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, como órgano colegiado máximo del citado Tribunal, la encargada de todos los aspectos protocolarios de este importante acto. Se establece, además, que se elaborarán unas directrices básicas derivadas de un acuerdo específico de la Sala de Gobierno sobre ese acto, que se incorporarán al Reglamento que estamos viendo. Por otra parte se indica que los Tribunales Superiores de Justicia, tras la solemne apertura que hemos comentado, sólo podrán celebrar una recepción. Esto parece que, en principio, no coincide con la práctica habitual en la que hay una apertura del año judicial a nivel autonómico. Sirva de ejemplo el de la Comunidad Valenciana ¹²⁰.
- La segunda Sección contiene los artículos 18 a 20, tratando del acto de entrega de despachos.

b.3) Los actos de juramento o promesa y de toma de posesión

Contenidos en el Título III del Reglamento, dividido en dos secciones:

- la primera se refiere a los actos de juramento o promesa y toma de posesión en el ámbito judicial, que contiene los artículos 21 al 28 detallando los actos de toma de posesión del Presidente del Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial (art. 21), el Presidente de la Audiencia Nacional y los Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (art. 22), Jueces y Magistrados destinados a órganos unipersonales (art. 23), detallándose en el resto de los artículos las demás tomas de posesión;
- la segunda trata de otros actos de juramento o promesa, y contiene los artículos 29 a 32. Entre ellos, destacar la toma de posesión del Fiscal General del Estado (art. 29), en el que apreciamos que el planteamiento mostrado en él no coincide con lo dispuesto en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que sitúa al Fiscal General del Estado, en todos los actos, en un lugar inmediato al del Presidente del Tribunal Supremo, excepto, por lo que parece, en su propia toma de posesión. Los siguientes artículos abordan todo lo referido al juramento o promesa y toma de posesión de otras autoridades: los miembros del Ministerio Fiscal (art. 30), Secretarios Judiciales (art. 31), y otras autoridades (art. 32), entre las que se cita a los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales.

b.4) Otros elementos del reglamento.

En los demás artículos de esta disposición se regula todo lo relativo al uso de los atributos de Jueces y Magistrados y el uso de condecoraciones (Título IV), el nombramiento de Jueces y Magistrados; el documento de identificación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los miembros de la carrera judicial (Título V), así como la Unidad de Relaciones Institucionales y Protocolo (Título VI), en la que no consta ni regulación de la organización o funcionamiento de la unidad, ni previsión de realizarla; tampoco hay una remisión para su regulación.

En los anexos se describen diferentes cuestiones sobre los modelos de placa y medalla para todas las categorías y personal, así como algunas fórmulas de nombramiento de jueces.

¹²⁰ Recuperado en julio de 2017 de <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Comunidad-Valenciana/En-Portada/La-presidenta-del-TSJCv-defiende-la-independencia-de-los-jueces-en-una-Comunidad-con-casi-300-causas-de-corrupcion>

5. El Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal está regulado por el artículo 124 CE, siendo la primera vez en nuestro constitucionalismo histórico en que se hace una referencia explícita al mismo, a excepción de la Constitución de 1931, que lo reguló en su artículo 104.

5.1. Regulación constitucional.

La actual regulación del Ministerio Fiscal tiene como elemento esencial la garantía institucional (como otras instituciones del Estado), establecida por su regulación constitucional a través del artículo citado, pues sus características básicas vienen impuestas por la Constitución, lo que quiere decir que la institución no puede suprimirse ni ser privada de sus rasgos esenciales.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) fue aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que señalaba como su misión lo expuesto en el art. 1 del EOMF, que coincide con el artículo 124.1 CE. El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial y que ejerce su misión con los órganos que hemos visto en el artículo 124.2 CE, que corresponden con lo dispuesto en el art. 2.1 del EOMF. El artículo 2, apartado 2, del Estatuto Orgánico continúa indicando que, además, “corresponde al Ministerio Fiscal esta denominación con carácter exclusivo” (art. 2.2).

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal fue desarrollado por Real Decreto-ley de 22 de diciembre de 1982, que suspendió el plazo para dictar el reglamento del Ministerio Fiscal hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, modificado después por el Real Decreto 572/1987, de 30 de abril; y por el Real Decreto 545/1983 de 9 de febrero, por el que se desarrollan determinadas normas del Estatuto del Ministerio Fiscal.

Además, ha sido objeto de diversas modificaciones:

- la Ley 5/1988, de 24 de marzo, de creación de la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del empleo ilegal de drogas,
- la Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se crea la Fiscalía Especial para la Represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción,
- la Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, consecuencia de la aprobación de la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores,
- la Ley 14/2003, de 26 de mayo, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, fruto del denominado “Pacto de Estado para la reforma de la Justicia”, que obró profundas modificaciones en la actuación del Ministerio Fiscal, modificándose el sistema de promoción profesional, organizándose y adaptándose la Secretaría Fiscal, fortaleciéndose el Consejo Fiscal, regulando las Juntas de Fiscalía y modificándose el régimen disciplinario, entre otras cuestiones.
- finalmente, la Ley 24/2007, de 9 de octubre, de modificación de la Ley 50/1981 de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que persigue, entre otros objetivos, reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional.

Además del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, hay otra normativa reguladora de esta institución:

- El Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal
- y la LOPJ, que dedica el artículo 541 al Ministerio Fiscal, reiterando parte de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución. Este artículo sitúa al Ministerio Fiscal ente las

instituciones y personas que cooperan con la Administración de Justicia, enmarcando así sus competencias, pero también su relación funcional.

5.2. La misión del Ministerio Fiscal.

Como indica TORRES-DULCE ¹²¹ la misión del Ministerio Fiscal, según lo expuesto tanto en el EOMF como en la propia Constitución (art. 124 CE), es:

- promover la acción de la justicia, lo que conduce a que el Ministerio Fiscal haya de ser necesariamente activo e intervencionista, cuando estén en juego las conexiones de la defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Esta actividad se llevará a cabo por su valor constitucional de carácter preeminente;
- la defensa de la legalidad, que no debe confundirse con el principio de legalidad del artículo 25. 1 CE ni con el principio funcional de legalidad, que el art. 124 CE, en su segundo párrafo, ordena como orientadora de su actuación al Ministerio Fiscal. Pese a su vinculación con el Gobierno, el Ministerio Fiscal puede sostener una contraposición clara con las tesis del Gobierno, justificado en el mandato misional del art. 124 CE, alcanzando la dimensión de órgano constitucional independiente de las legítimas pretensiones del Gobierno, siendo más próximo funcionalmente al Poder Judicial.
- la defensa de los derechos de los ciudadanos, que parece orientarse más allá de los derechos fundamentales recogidos en el texto constitucional, lo que abarcaría tanto su regulación constitucional como la de la legalidad ordinaria, separándose de la función del Defensor del Pueblo, que parece citado indirectamente en el propio art. 124.1 CE al referirse a “las funciones encomendadas a otros órganos”. Esta orientación de defensa de los derechos vuelve a alejar al Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo;
- la vigilancia de la independencia de los Tribunales, no solo como mera perspectiva de pura funcionalidad procesal, ya que la misión conferida al Ministerio Fiscal, por el precepto constitucional regulador de esta institución, contenido en el Título dedicado al Poder Judicial, enlaza directamente con promover la independencia de este Poder contenida en el art. 117 CE, lo que reitera su conexión con este Poder y nuevamente lo aleja del Ejecutivo;
- el interés público tutelado por la Ley. En este sentido, el artículo 2.1 del EOMF conecta directamente con el art. 124.1 CE a través del concepto de “interés público”, concepto diferente al de “interés público” del Gobierno. En el caso del Ministerio Fiscal estamos hablando del interés social, como una de las misiones constitucionales conferidas por el artículo 124. 1 CE, interés más amplio, general y conectado directamente con los valores y principios constitucionales y en este caso se concreta en que el interés público del Ministerio Fiscal debe presidir la acción de promoción de la justicia. De la misma forma debemos entender la satisfacción del interés social.

La misión del Ministerio Fiscal, que acabamos de referir en todas sus facetas, es fundamental a la hora de entender no sólo la tarea encomendada por el constituyente o el legislador al Ministerio Fiscal, sino en lo que se refiere a nuestro estudio, a su precedencia relativa con respecto a otras instituciones del Estado, completando así las garantías constitucionales del Estado y la defensa del interés público. Consideramos, pues, que su eventual ubicación va más allá de su dependencia del Gobierno, que parece que condicione expresamente su misión y sus principios de actuación, cuando hemos visto que no es así y de ahí su situación más próxima al Poder Judicial.

¹²¹ TORRES-DULCE LIFANTE, E.: “Comentario al artículo 124 de la Constitución: El Ministerio Fiscal como órgano constitucional”, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1927).

5.3. Los principios de actuación del Ministerio Fiscal.

Los cuatro principios que guían esa actuación, según el art. 124.2. CE, son los de unidad de actuación, dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad, como hemos visto:

- el principio de unidad de actuación, necesario ante la dispersión de las decisiones de Jueces y Tribunales, unido con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, y sirviendo de soporte a la dependencia jerárquica con la que se vertebra la actuación del Ministerio Fiscal. Ambos principios enlazan con los principios de legalidad e imparcialidad y, por tanto con las misiones del Ministerio Fiscal descritas en el art. 124.1 CE;
- el principio de legalidad, con sometimiento a la ley, al igual que el resto de poderes públicos (art. 9.1 CE) recogido también en el artículo 6 del EOMF.
- el principio de imparcialidad que coincide con su función de defensa de los intereses del Estado, obligándole a actuar con objetividad. Por este principio, según el artículo 7 del EOMF, el “Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le están encomendados. Ese principio de imparcialidad es el signo distintivo del Ministerio Fiscal, como el de independencia es el de los jueces;
- el principio de dependencia jerárquica, que supone la subordinación al Fiscal General del Estado, que no sólo puede dar órdenes de carácter general sino también referidas a asuntos específicos, como indica el art. 25, párrafo 1º del EOMF y proponer los nombramientos para ser proveídos por el Gobierno. Esta dependencia, en su vertiente externa, se conecta con su subordinación al Gobierno, ya que el Fiscal General del Estado “ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal (art. 22.2 EOMF) y se nombrado a propuesta del Gobierno (art. 124.4 CE), concluyendo su mandato en el momento en que cesa el Gobierno que lo nombró (art. 31.1.e EOMF).

En la redacción de este artículo, la Constitución actual adoptó una posición intermedia, eliminándose la referencia a la dependencia gubernamental pero no se pretendió modificar la tradicional posición del Ministerio Fiscal en el entramado constitucional.

5.4. Organización y competencias más destacadas.

a) El Fiscal General del Estado.

Regulado, como hemos señalado en el artículo 13.1 del EOMF, es nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, y ha de ser elegido entre juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio profesional efectivo. La intervención del Rey, como señala ÁLVAREZ ¹²² debe ser considerada como un acto debido, refrendado por el Presidente del Gobierno.

Según lo dispuesto en el art. 29.1 del EOMF, el Fiscal General del Estado “será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión” El artículo 29.2 del EOMF detalla que, “recibido el informe del Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno comunicará su propuesta al Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona elegida ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su Reglamento a los efectos de que se puedan valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto”. Finalmente, el artículo 29.3 EOMF detalla que “una vez nombrado, el Fiscal General del Estado prestará ante el Rey el juramento o promesa que previene la Ley y tomará posesión del cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo”.

Además, como hemos señalado al tratar el Poder Judicial, el Fiscal General del Estado tendrá “carácter de autoridad en todo el territorio español y se le guardará y hará guardar el respeto y las consideraciones debidos a su alto cargo. En los actos oficiales ocupará el lugar inmediato siguiente al del Presidente del Tribunal Supremo”, que comentaremos posteriormente.

¹²² ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Págs. 332 y ss.).

Sus funciones vienen reguladas por el artículo 3 del EOMF, que no detallaremos por no ser motivo de este estudio, pero hay algunas notas definitorias del Ministerio Fiscal que vemos necesario destacar: el estatus jurídico de sus miembros, contemplado en el EOMF que los concibe como miembros del Poder Judicial, donde están integrados con autonomía funcional, no como funcionarios de la Administración del Estado; las categorías dentro del Ministerio Fiscal equiparables a las judiciales, pese a formar un único cuerpo, pero organizado jerárquicamente; la dependencia orgánica es la diferencia fundamental con otros órganos, que se refleja en que pueden ser trasladados y removidos; finalmente, tienen regulado su derecho a la asociación profesional, que se pretende privar de toda connotación política impidiendo su militancia en partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 127 CE;

b) El Consejo Fiscal.

Es un órgano colegiado del Ministerio Fiscal. Elegido por cuatro años, pretende ser el paralelo del Consejo General del Poder Judicial. No obstante, realmente no llega a ser un órgano de gobierno del Ministerio Fiscal y no está entre las instituciones relacionadas en el Real Decreto de Precedencias, lo que da una idea de su importancia real. Es por ello, como veremos posteriormente que cuando ordenemos a las Corporaciones, no contaremos con este Consejo. También por ello, el Fiscal General del Estado, como máximo representante de esta institución, y también por su estructura jerárquica y unipersonal será la máxima autoridad que tendremos en cuenta para su ordenación.

El Consejo Fiscal está contemplado en el artículo 14 del EOMF y regulado de forma específica por el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal. Sobre este reglamento se han ido incorporando sucesivas modificaciones por: Real Decreto 1372/2009, de 28 de agosto; la STS de 8 de marzo de 2006, que declaró nulo el párrafo 2 del art. 20; el Real Decreto 232/2005, de 4 de marzo; y, finalmente, el Real Decreto 572/1987, de 30 de abril;

Sus miembros vienen detallados por el artículo 14.1 del EOMF, que indica que: “se constituirá, bajo la Presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector y nueve Fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías. Todos los miembros del Consejo Fiscal, excepto el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector, se elegirán, por un periodo de cuatro años, por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine”.

Su funcionamiento viene determinado por los epígrafes 2 y 3 del artículo 14 EOMF y sus funciones detalladas en el artículo 14.4 del EOMF.

c) Otros órganos del Ministerio Fiscal.

Además del Consejo Fiscal, el Estatuto Orgánico citado dispone la existencia de otros órganos como son: la Junta de Fiscales de Sala (art. 15 EOMF); la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas (art. 16 EOMF), la Fiscalía del Tribunal Supremo (art. 17 EOMF), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (art. 19 EOMF) y la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer (art. 20).

5.5. Precedencias de los representantes del Ministerio Fiscal en la normativa ordinaria.

En esta legislación, de la que hemos visto la más destacable en su momento, se tratan cuestiones referidas a la ordenación general del Ministerio Fiscal, limitándose a una visión externa de la institución, si se la compara con otras del Estado.

El único artículo que determina cuestiones relacionadas con la colocación del Fiscal General del Estado en los actos es el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que en su artículo 30 determina que tiene carácter de autoridad, especificando que su precedencia en los actos oficiales es en “el lugar inmediato siguiente al del Presidente del Tribunal Supremo”, lo que puede entrar en conflicto con lo dispuesto en el Reglamento 2/2005 de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, como vimos al tratar el Poder Judicial que tratamos al abordar ese Reglamento. Además en el citado Reglamento se realizan algunas disposiciones que afectan a la precedencia de la institución del Ministerio Fiscal al ser tomada en cuenta a la hora de determinar, de una parte, la colocación de los representantes de este

Ministerio en los actos y, de otra, algunas cuestiones relacionadas con sus atributos en los citados actos:

- en la exposición de motivos del Reglamento se dispone que el mismo, partiendo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, procura conjugar lo dispuesto en esa norma con otras que concurren en esta materia, salvando posibles contradicciones. En el caso concreto de la constitución de las Salas de Gobierno, al no formar la Fiscalía parte de este órgano, no se pueden aplicar los artículos 30 y 33 de su Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que sitúan al Fiscal General del Estado o al respectivo Fiscal Jefe en el lugar inmediato siguiente a la autoridad judicial que preside. Esta cuestión es fundamental porque la situación de los representantes correspondientes de la Fiscalía podía entrar en conflicto con la colocación de otras autoridades invitadas al acto al poder ocupar ese mismo lugar, según vimos al tratar de forma particular estas cuestiones en el Poder Judicial.

El criterio expresado en la exposición de motivos se desarrolla posteriormente en el articulado, donde veremos cómo se contempla, pero sirva ahora manifestar la importancia de esta cuestión porque:

- o pese a citarlos, regularlos y establecer cuestiones referentes al Ministerio Fiscal y sus representantes, no forman parte del Poder Judicial como tal, a pesar de su estrecha relación, insistimos, y colocación, por lo que no les será de aplicación lo dispuesto sobre su presidencia en determinados actos eminentemente judiciales, como son la constitución de las Salas de Gobierno;
 - o hay otros actos, que no son la constitución de las Salas de Gobierno, donde la colocación de los representantes del Ministerio Fiscal sí que obedece a lo dispuesto en los artículos 30 y 33 del EOMF, siguiendo el criterio establecido por tradición en el Tribunal Supremo.
- En la regulación de las precedencias en los actos judiciales solemnes, organizados por el Consejo General del Poder Judicial, estamos a lo dispuesto en el artículo 12, que necesita de interpretación, que en su momento realizamos sobre la concurrencia en el mismo acto y el mismo lugar (al menos en apariencia) del Presidente del Gobierno, el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto y el Fiscal General del Estado.
 - Las reglas de precedencia en los actos judiciales solemnes, cuando sean organizados por los órganos de gobierno interno del Poder Judicial, están contenidas en el artículo 15 del Reglamento, señalando en que orden se colocarán los asistentes a estos actos. Este artículo sitúa únicamente: en la Audiencia Nacional, al Fiscal Jefe y cada Fiscal Jefe de las Fiscalías especiales, por detrás del Presidente de la Sala y los miembros de la Sala de Gobierno con expresión de su ordenación interna; en los Tribunales Superiores de Justicia, el Fiscal Jefe; y, finalmente, a los Fiscales por detrás de los representantes de los Colegios profesionales, los Presidente de Sección de las Salas, sus homólogos de las Audiencias Provinciales, Decanos, Magistrados, Jueces y Magistrados eméritos. Esta colocación en el nivel manifestado, mantiene el criterio de colocar inmediatamente después de cada alto representante judicial (seguido de los que tienen menor precedencia dentro de su ámbito) a su homónimo de la Fiscalía.
 - En cuanto a la ordenación de otros asistentes, no contemplados en los actos anteriores, se dispone en el artículo 16 la colocación de los Fiscales Jefe en los actos que no sean las reuniones en las que se constituya la respectiva Sala de Gobierno, que será en el lugar inmediato siguiente a la autoridad judicial que presida, manteniendo el criterio uniforme de colocación establecido hasta ahora que proviene de la tradición en estos actos.
 - El artículo 29 está dedicado al Fiscal General del Estado, disponiendo su toma de posesión, que se realizará ante el Pleno del Tribunal Supremo, bajo la Presidencia del Presidente de ese Tribunal y la Sala de Gobierno del mismo. También dispone que, tras la toma de posesión, el Fiscal se colocará en un lugar destacado, evidenciando así su posición al frente del Ministerio Fiscal. Para terminar, también se indica que los miembros del Ministerio Fiscal tomarán asiento en los estrados, lo que determina su precedencia y la deferencia en reservarles un lugar destacado, lo que da idea de su importancia.

- En el artículo 30 se habla de los miembros del Ministerio Fiscal y su toma de posesión, indicándose que la fórmula de juramento o promesa será la prevista en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y que se prestará ante la Sala de Gobierno respectiva. Cuando la toma de posesión se refiere a la de Fiscales-Jefe, el Presidente respectivo le invitará a tomar asiento en un lugar destacado, que evidencie su posición al frente del Ministerio Fiscal en ese Tribunal, como en todos los actos de esta índole

6. El Tribunal Constitucional.

Una Constitución es un “instrumento jurídico que tiene como objetivo concreto el de garantizar el carácter representativo de todos los órganos del poder”, como afirma RUBIO ¹²³, pero también ha de “establecer los límites eficaces de la actuación de ese poder”, creando al ciudadano ámbitos de libertad dentro de los cuales pueda actuar sin temor a ninguna intromisión. La Constitución se descompone en un conjunto de preceptos que determinan la composición de los distintos órganos del poder, especificando cuales son sus atribuciones y su ámbito propio de competencias, estableciendo los límites de su actuación y consagrando los derechos de los ciudadanos frente al poder. Por ello, el contenido esencial de una Constitución es la determinación de la composición, competencia y límites de los distintos órganos del poder, algo que analizaremos detalladamente porque, como consecuencia de las mismas, las instituciones ven expresada su importancia a través de la puesta en escena que se realiza de su poder en los actos, que es donde escenifican sus relaciones y su importancia, tanto las instituciones en sí o las corporaciones como las autoridades que los encabezan o representan o, en menor medida, sus integrantes.

Como la Constitución debe ser un pacto entre distintas voluntades particulares y cabe incluso que el legislador ordinario pueda ser expresión de una mayoría distinta o de un compromiso diferente a aquel que realizó la Constitución, se hace necesario someter el legislador al control judicial. De esta forma, debe haber un juez sometido sólo a la Constitución, de donde surge la jurisdicción constitucional, máximo intento de someter el poder al Derecho, interpretando la Constitución con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. De aquí surgen los Tribunales Constitucionales, que son órganos que, aunque forman parte de los supremos del Estado, no pueden tener iniciativa alguna ni eludir las iniciativas que otros adopten, dependiendo de lo que de ellos quieran hacer quienes puede acudir a ellos.

La autoridad del Tribunal Constitucional, cuya misión es la de juzgar el poder expresado en la Constitución, es correlativa a la obediencia que se preste a sus sentencias. Por eso, la eficacia práctica del Tribunal depende también, de ciertos presupuestos que no siempre se han cumplido históricamente: de que el Tribunal sea un órgano jurisdiccional, no un acto político, tanto en su estructura como en su actuación; que ante el Tribunal se puedan llevar eficazmente todas las actuaciones eventualmente inconstitucionales del poder; y que en ningún caso sean residenciables ante el Tribunal cuestiones impropias de su jurisdicción. Todos estos elementos serán los que definan la eficacia real de un Tribunal Constitucional, sea cual sea su denominación.

Es por ello, que, pese a que lo hemos visto con detalle al tratar la Segunda República y el franquismo, el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República no cumplió con las condiciones que lo hubiera convertido en un órgano eficaz de control constitucional por las limitaciones en su jurisdicción (se evitaron algunos artículos de la Constitución, como vimos), por su composición y sobre todo porque fue más un instrumento político que jurisdiccional de la Constitución, lo que lastró su funcionamiento.

Por otra parte, no podemos hablar de un Tribunal Constitucional como tal durante del periodo franquista. Existió un “recurso de contrafuero” contra la vulneración de las Leyes Fundamentales o los Principios del Movimiento Nacional, que no constituían como tales una verdadera “Constitución”. Frente a estas normas y principios se podía poner en marcha un mecanismo de control, pero no llegó a existir un órgano específico encargado de determinar si efectivamente se vulneraba la legislación y los principios comentados, que constituían, en opinión de una parte de la doctrina, prácticamente, una Constitución. Su falta de

¹²³ RUBIO LLORENTE, F. (1982): “Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional”, lección inaugural del curso académico 1980 -1981, pronunciada el 25 de octubre de 1980, en el Centro Asociado Regional de Extremadura de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Mérida y publicada, posteriormente, en el número 16 (invierno 1982-1983) de la Revista de Derecho Político.

independencia, su composición detallada agrupando a representantes de diferente orden institucional, la complejidad de su tramitación, sus evidentes limitaciones sobre la cosa juzgada y, sobre todo, que su misión estuvo condicionada por la decisión última del Jefe del Estado, impidieron que constituyera un verdadero tribunal constitucional, o, al menos, un tribunal con jurisdicción sobre las Leyes Fundamentales y los principios del Movimiento, como era el deseo del legislador.

6.1. Regulación constitucional.

En nuestra Constitución, la instauración de un Tribunal Constitucional se realizó de acuerdo con el artículo 1.1 CE, porque para que España quedara constituida como un Estado Social y Democrático de Derecho, era fundamental que existiera un órgano de control de las leyes capaz de establecer en la práctica el valor del Derecho, poniéndolo por delante de la Ley y no al contrario.

El Tribunal Constitucional está regulado en el Título IX de nuestra Constitución, dedicándole el constituyente un título específico, desgajándolo del título dedicado al resto de tribunales, contenidos en el Título VI. El órgano que acapara el Título IX es de naturaleza jurisdiccional, pero está distanciado del Poder Judicial, como tal, situándose cerca de la reforma constitucional (Título X) lo que tiene un especial significado.

Además, todo lo concerniente al Tribunal se desarrolla por dos textos fundamentales:

- la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, con algunas modificaciones sustanciales, siendo la última la efectuada por la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que incidió sobre el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación;
- y el Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, también con algunas modificaciones, siendo la última la realizada por el Acuerdo de 21 de abril de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se modificó parcialmente el Reglamento de Organización y Personal.

6.2. La relación entre el Tribunal Constitucional y los diferentes órganos constitucionales.

a) Definición del Tribunal Constitucional como órgano constitucional.

El Tribunal Constitucional es en toda regla un órgano constitucional independiente que, como indica GARCÍA-PELAYO ¹²⁴ tiene las características de otros órganos constitucionales “que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, lo que quiere decir que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones ‘constitucionalmente relevantes’, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su estatus institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos”. Estas características de los órganos constitucionales y su diferenciación de los órganos o instituciones constitucionalmente relevantes es destacable, no sólo a la hora de determinar sus relaciones, sino también a la hora de ordenarlos, constituyendo un elemento definitorio de su importancia dentro de la arquitectura institucional que la Constitución reconoce. Además, los órganos constitucionales participan en la dirección política del Estado, con paridad de rango y sistema de relaciones de coordinación con los demás órganos constitucionales, mientras que los constitucionalmente relevantes tienen

¹²⁴ GARCÍA PELAYO, M. (1981): “El status del Tribunal Constitucional”, artículo en Revista Española de Derecho Constitucional Vol. I. Número 1. Enero - abril 1981. En particular, sobre esta cuestión, GARCÍA PELAYO cita en su nota al pie, contenida en la frase que expresamos, a JELLINEK, G. (1892): *System der Subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg I.B. Akademische Verlagbuchhadnlung von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), que distinguía entre órganos constitucionales inmediatos, que son aquellos cuyo establecimiento está regulado en la Constitución y que ejercen su voluntad y acción sin mediación de otro órgano, y órganos constitucionales mediatos, cuyo establecimiento no está regulado por la Constitución, y que forman parte de otros órganos o están subordinados a ellos.

diferentes funciones e importancia pero no llegan al nivel de participación en la dirección política del Estado.

Esta configuración como órgano constitucional es una consecuencia de la importancia dada por la Constitución a ciertos órganos, porque en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado, siendo el vértice de la organización institucional del mismo y porque son la expresión de la división orgánica de las tareas en diferentes unidades del sistema estatal (que de eso trata realmente la propuesta de Montesquieu, no de una separación efectiva, sino de un reparto de tareas entre los diferentes órganos), pero también de la idea de Estado que se proyecta en la Constitución.

Son órganos constitucionales, según lo dispuesto en el artículo 59.1.c) de la propia LOTC: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial. Pero, además, nuestro sistema descentralizado también cuenta con elementos institucionales fruto de esta división territorial del Estado, por lo que, a pesar de no ser mencionados explícitamente entre los órganos constitucionales, los artículos 59.1.a) y b) y 59.2 de la LOTC citan, respectivamente, a las Comunidades Autónomas (59.1. en sus diferentes apartados) y a los municipios y provincias (59.2), que tienen, además, garantizada su autonomía por vía constitucional (art. 137 CE), Pese a esta consideración, realizada por la LOTC, y dada la diferencia que se establece en la propia Constitución al destacar la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales, consideramos que las primeras sí que son órganos constitucionales plenos, mientras que los segundos, siéndolo, ven limitada su autonomía por el concepto de garantía institucional, que no llega a considerarla como equiparable a la de las Comunidades Autónomas. De esta forma, apreciamos que el Gobierno, Congreso, Senado, Consejo General del Poder Judicial y Comunidades Autónomas (como tales, no todos y cada uno de sus órganos) serían los órganos constitucionales básicos, siendo órganos constitucionalmente relevantes los otros relacionados en la Constitución, entre los que podemos encontrar instituciones tan importantes como el Tribunal Supremo, los Entes Locales, las Fuerzas Armadas, las universidades, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado, etc.

Esto es reconocido también en la ordenación de las precedencias realizada a través del reglamento que las regula, constituyendo uno de los elementos más destacables junto con los criterios expresados en el decreto 2099/1983, lo que ordena de forma diferente a los órganos constitucionales que a los constitucionalmente relevantes.

El Tribunal Constitucional ha de ser definido desde dos puntos de vista, como continúa GARCÍA-PELAYO:

- como un poder no activo, independiente de los demás poderes del Estado, de acuerdo con la teoría de la división de poderes, que, como veremos, es defendida por la doctrina para determinar que según que poderes del Estado organizan que tipo de actos, aunque no es válida a la hora de determinar que tipo de actos realizan instituciones no encuadradas exactamente en estos poderes, dada la diversidad de funciones que en un régimen constitucional como el nuestro desarrollan las instituciones de los diferentes ámbitos territoriales;
- como un Tribunal independiente, como indica el art. 1.1. de la LOTC, único en su orden, que, como órgano constitucional no forma parte de la Administración de Justicia ni está bajo el gobierno del CGPJ, siendo todas sus competencias materia constitucional, lo que lleva a pensar en un Tribunal que juzga siempre sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado, pero también la efectiva vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 CE).

Su condición de órgano jurisdiccional se encuentra respaldada por otros rasgos: la atribución a sus miembros de la nota de independencia, la imposibilidad de actuar de oficio y el carácter vinculante de sus resoluciones.

Aunque su jurisdicción sea de carácter limitado, está llamada a garantizar el "ordenamiento constitucional", siendo intérprete y guardián de la Constitución pero no del resto del ordenamiento jurídico, como veíamos que aducía el Tribunal Supremo al manifestar la invasión de competencias efectuada por el Tribunal Constitucional. Esta limitación viene contenida en la STC 74/1984, FJ 4. No olvidemos que su actuación se circunscribe, de forma

expresa, al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad, como expresó el propio Tribunal en su STC 54/1982, FJ 7., ya que no es un Tribunal Superior en todos los órdenes, sino únicamente en materia de garantías constitucionales, como indica el art. 123.1 CE.

b) La relación del Tribunal Constitucional con otros Poderes del Estado.

El Tribunal Constitucional debe definirse como órgano en su relación con otros órganos constitucionales, encontrando que hay una importante polémica al tratar su relación con el Poder Judicial (que hemos tratado desde otro punto de vista) y el Poder Legislativo:

b.1) La relación del Tribunal Constitucional con el Poder Judicial y, en particular con el Tribunal Supremo.

Dentro de la configuración dada por nuestra Constitución a las diferentes instituciones hay dos que, en principio, parece que ocupen la cúspide de la jurisdicción en España, como comentamos al tratar el Poder Judicial y, en particular el Tribunal Supremo: una ordinaria, representada por el Tribunal Supremo, y otra constitucional, representada por el Tribunal Constitucional, que, pese a sus evidentes diferencias y competencias, entran en disputa sobre algunas cuestiones comunes en cuanto a su exacta jurisdicción, pero que, a efectos de nuestro estudio porque su papel en el entramado constitucional condiciona la precedencia entre ambos Tribunales. Como ya vimos, y destaca CRUZ ¹²⁵ “el constituyente no ha querido definir la relación entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en términos puramente jerárquicos, en el sentido de orgánicos. La excepción a la superioridad del Tribunal Supremo se describe, sin embargo, en términos funcionales, remitiéndose a la competencia constitucionalmente atribuida al Tribunal Constitucional [por los] artículos 53.2, 95.2, 153.a), 161.1.a), b) y c), 161.2 y 163 de la actual Constitución”. La clave de la relación entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, distinguiendo la Jurisdicción ordinaria de la constitucional, es que el Tribunal Supremo es el superior en todos los órdenes, salvo en lo referente a las garantías constitucionales, como especifica el artículo 123.1 CE, pero el juego de sus relaciones en cuanto a los derechos fundamentales se rige por el principio de subsidiariedad.

Pero además, el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional del Estado, con lo que ello conlleva, y que son “aquellos que reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución”, como señala GARCÍA-PELAYO ¹²⁶ cuando el Tribunal Supremo no dispone de esa consideración

Para entender la relación entre ambos tribunales hemos de indicar que además, en principio, ha de haber una necesaria colaboración entre los miembros del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, ya que los jueces ordinarios son también jueces que valoran la inconstitucionalidad de determinados preceptos. Por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional condiciona la actuación de la jurisdicción ordinaria. Como indica la STC 50/1984, de 5 de abril, señala que “la distinción entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria no puede ser establecida (...) refiriendo la primera al plano de la constitucionalidad y la jurisdicción ordinaria al de la simple legalidad, pues la unidad del ordenamiento jurídico y la supremacía de la Constitución no toleran la consideración de ambos planos como si fueran mundos distintos e incommunicables”. Es por ello, como indica ÁLVAREZ ¹²⁷ que “todos los órganos judiciales participan, de algún modo, en el ejercicio de las funciones de la jurisdicción constitucional” detallando que se realiza a través del control de la constitucionalidad de las leyes, como hemos señalado anteriormente. Además, hay una prevalencia relativa por parte del Tribunal Constitucional, porque ante una concurrencia de competencias, cuando se plantea un conflicto constitucional, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ordena que se suspendan los procesos ordinarios y, finalmente, los tribunales ordinarios son los garantes primarios de los derechos y libertades, correspondiendo al Tribunal Constitucional con carácter subsidiario la protección de los mismos a través del recurso de amparo.

En cuanto a la precedencia de uno y otro tribunales, y la de sus máximos representantes, hemos visto al tratar el Consejo General del Poder Judicial los argumentos por los que

¹²⁵ CRUZ VILLALÓN, P. “Del Tribunal Constitucional”, comentario al Título IX de la Constitución en CASAS BAAMONDE, E. y LÓPEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, J. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 2643).

¹²⁶ GARCÍA-PELAYO ALONSO, M. (1981): op. cit.

¹²⁷ ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Pág. 351).

consideramos que debería intercambiarse el orden de precedencia de ambos tribunales, lo que afectaría, evidentemente al Consejo General del Poder Judicial, al coincidir en una única persona las presidencias del Supremo y del Consejo citado.

b.2) La relación del Tribunal Constitucional con el Poder Legislativo.

Esta cuestión debe ser orientada desde la perspectiva, apuntada por ÁLVAREZ ¹²⁸, de si son compatibles “el principio de la soberanía parlamentaria y el control de constitucionalidad de las leyes porque, aparentemente, la justicia constitucional parece entrar en contradicción con los postulados del principio democrático, ya que el Tribunal Constitucional, estando dotado de una legitimación menor que la del Parlamento, a quien debe, en buena medida, su existencia, sin embargo puede anular los actos de este”. Esto es debido a que, como hemos visto, dos terceras partes de los magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el poder legislativo, a través de sus dos cámaras, por mayoría de tres quintos.

6.3. Características del Tribunal.

a) Competencia.

La competencia del Tribunal se extiende en todo el territorio nacional, no sólo a la atribuida en el artículo 161.1 CE, que, se refería a procesos de inconstitucionalidad, tanto el recurso como la cuestión; el recurso de amparo por violación de los derechos reconocidos en el artículo 53.2 de la Constitución y los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí. Pero la competencia del Tribunal también se extiende a:

- la revisión previa de los tratados internacionales, atribuida en el artículo 95 de la Constitución;
- y las ampliaciones configuradas en el artículo 2 de la LOTC, que se referían a: los conflictos entre órganos constitucionales del Estado; los conflictos en defensa de la autonomía local; y, finalmente, el control previo de inconstitucionalidad en el supuesto previsto en el art. 79 LOTC, contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía.

Están legitimados ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la LOTC:

- en cuanto a la regulación constitucional, lo dispuesto en el art. 161 CE:
 - o el Gobierno, para impugnar ante él las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE);
 - o el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, la Asamblea de las mismas, para interponer el recurso de inconstitucionalidad (162.1.a);
 - o toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, para interponer el recurso de amparo (162.1.b);
- en cuanto a lo dispuesto en la LOTC,
 - o los señalados en el art. 73.1 de la propia LOTC, que se refiere a los conflictos de competencia, contenidos en el Título IV LOTC:
 - entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí: el Gobierno o los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas. Si son negativos los pueden instar las personas físicas o jurídicas interesadas;
 - entre órganos constitucionales del Estado, pudiendo ser instados por cualquiera de los órganos relacionados en el artículo 59.3 (según la redacción dada por el artículo 73.1 LOTC, que entendemos referida al art. 59.1.c LOTC): Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado, o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquier de estos órganos constitucionales entre sí;

¹²⁸ ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Op. cit. (Pág. 359).

- art. 75 ter. LOTC, referidos a los conflictos en defensa de la autonomía local:
 - el municipio o la provincia que sea destinatario único de la ley (norma del Estado con este rango o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada);
 - un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente;
 - y, finalmente, un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición y representen, como mínimo la mitad de la población oficial;
- el Gobierno (art. 76 LOTC) contra disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas;
- el Gobierno o cualquiera de las Cámaras (art. 78 LOTC) para requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y un tratado internacional;
- los anteriormente relacionados que estaban legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía (Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, 50 Diputados o 50 Senadores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 LOTC) también podrán interponer recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía;
- y, finalmente, cualquier Juez o Tribunal, cuando considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, puede plantear cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC).

b) Composición.

El artículo 159.1 CE dispone que el Tribunal Constitucional está compuesto por 12 miembros, nombrados por el Rey: 4 propuestos por el Congreso, por mayoría de tres quintos de sus miembros; 4 propuestos por el Senado, por idéntica mayoría que los propuestos por el Congreso, pero la diferencia de que los propuestos por el Senado “serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos determinados por el Reglamento de la cámara”, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16.1, segundo párrafo LOTC, tras la reforma obrada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la LO 6/2007, de 24 de mayo; 2 propuestos por el Gobierno; y, finalmente, 2 propuestos por el Consejo General del Poder Judicial.

Deberán ser nombrados entre Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional (art. 159.2), designados por un periodo de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres (art. 159.3). Están sujetos a las incompatibilidades contempladas en el artículo 159.4 y son independientes e inamovibles, según se dispone en el artículo 159.5. Además, la LOTC precisa que los candidatos han de ser “ciudadanos españoles”, como indica su artículo 18.

El nombramiento del Presidente del Tribunal deberá ser refrendado por el Presidente del Gobierno, pese a que el autor material de la designación de la persona fuera el propio Tribunal Constitucional, por lo que el refrendo se refiera a un acto ajeno al refrendante (STC 5/1987), lo que no modifica el hecho de que la intervención del Jefe del Estado y el refrendo de este acto de nombramiento sean una mera formalización solemne del nombramiento efectuado.

Además, la LOTC precisa algunas cuestiones no recogidas en la Constitución:

- los doce miembros tienen el título de Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 5);
- el Presidente es elegido entre sus miembros (cuestión recogida en el art. 160 CE y detallado en el artículo 9, apartados 1, 2 y 3), pero no lo referido a la existencia o nombramiento de un Vicepresidente, regulado por el mismo artículo 9, apartado 4.

- actúa en Pleno, en Sala o en Sección:
 - o el Pleno está integrado por todos los Magistrados del Tribunal, lo preside el Presidente del Tribunal y, en su defecto el Vicepresidente o, en ausencia de ambos el Magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad (art. 6.2);
 - o consta de dos Salas (art. 7), cada una de ellas compuesta por seis Magistrados nombrados por el Tribunal en Pleno. El Presidente lo es también de la Sala Primera. El Vicepresidente del Tribunal presidirá la Sala Segunda. Para las sustituciones se establece la misma regla de antigüedad y edad de los Magistrados, señalada anteriormente;
 - o se constituirán Secciones (art. 8) para el despacho ordinario y la decisión o propuesta, según proceda, sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de procesos constitucionales.

Finalmente, el Acuerdo de 5 de julio de 1990, que aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, también recoge otros órganos no regulados en la Constitución ni la LOTC, como son: la Junta de Gobierno, el Secretario General, el Secretario General Adjunto, el Gerente y el Interventor, detallándose sus funciones en las diferentes secciones del Capítulo I del Título I del Reglamento citado.

c) Toma de posesión de sus miembros.

Cabe destacar que la disposición contenida en el art. 160 CE da por sentada la existencia de una persona que presida el Tribunal, lo que como órgano colegiado en una necesidad para el buen funcionamiento del propio órgano, también en cuanto órgano jurisdiccional, aunque la consagración constitucional de esta presidencia le da una importancia particular, como ocurre con el Presidente del Tribunal Supremo (art. 122.3 CE en su calidad, también, de Presidente del Consejo General del Poder Judicial, y 123 CE, donde se especifica su nombramiento), pero no en otros órganos constitucionales, como el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado

Según lo dispuesto en el artículo 21 de la LOTC, “el Presidente y los demás Magistrados del Tribunal Constitucional prestarán, al asumir su cargo ante el Rey, el siguiente juramento o promesa: ‘juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución española, lealtad al la Corona y cumplir mis deberes como Magistrado Constitucional’”, texto que coincide, en esencia, con el utilizado por otras autoridades constitucionales, en el que se ha variado la ordenación de los elementos frecuentes en el juramento o promesa, primando la Constitución sobre los demás elementos.

6.4. Precedencias internas en el Tribunal Constitucional.

El Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, dispuso en el capítulo III del Título I un epígrafe titulado “de las precedencias y de los Magistrados eméritos” que, a través de los artículos 40 a 42 estableció de una manera muy resumida las precedencias internas en el tribunal y la regulación de los actos:

- el orden interno viene regulado por el art. 40, que establece el siguiente: Presidente, Vicepresidente y, en último lugar, Magistrados, quienes serán ordenados (al ser más de un Magistrado) por orden de antigüedad, sirviendo como criterio de precedencia entre ellos ante la misma antigüedad, la edad;
- en los actos públicos no jurisdiccionales, celebrados en el Tribunal Constitucional (art. 41): se observará el orden de precedencias establecido con carácter general en el Estado (regulado por el Real Decreto 2099/1983) y, a continuación, lo prevenido en el artículo 40 de este Reglamento. Esta disposición permite identificar que en estos actos no jurisdiccionales, la normativa estatal regulará los actos organizados por el Tribunal Constitucional (de carácter especial) que trataremos al analizar con detalle este decreto. Por ello, a la hora de disponer la ordenación de las autoridades asistentes a un acto público de estas características, el Tribunal Constitucional cumple con lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto, referido a la precedencia de los actos oficiales de carácter especial que indica que: “se determinará por quien los organice”, concretando esa determinación en el uso de su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, finalmente, con los criterios expresados en el propio Ordenamiento General de

Precedencias, que son efectivamente los utilizados en la ordenación de estos actos no jurisdiccionales;

- en la segunda parte del artículo 41 se trata la cuestión de los Presidentes eméritos del Tribunal, disponiéndose que “se situarán a continuación del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y los Magistrados eméritos a continuación de los Ministros”, criterio que utiliza como ordenación básica sobre la que se ordenan estas autoridades del TC la contenida en las disposiciones de precedencias de los artículos 10 y 12 del Real Decreto 2099/1983. Así, en el artículo 10, en los actos no jurisdiccionales, los presidentes eméritos se situarían por delante de los vicepresidentes del Gobierno, y los Magistrados eméritos por delante del Decano del Cuerpo Diplomático y Embajadores extranjeros acreditados en España. Por otra parte, en el artículo 12, los Presidentes eméritos pasarían por delante del Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto, mientras que los Magistrados eméritos lo harían, como en el artículo anterior, por delante del Decano del Cuerpo Diplomático y los Embajadores extranjeros acreditados en España.

Entendemos, en todo caso, que la ordenación de los cargos eméritos del Tribunal es una decisión del organizador de estos actos, el propio Tribunal Constitucional, considerándolos en todo caso como de carácter especial, lo que permite que el organizador (volviendo al artículo 6 del reglamento) pueda utilizar su normativa específica en este sentido, y, en su caso los criterios establecidos en el Real Decreto, pero ello no empece para que el propio Tribunal deba cumplir lo dispuesto en las SSTC 38/1982 Y 12/1985 que considera que, a la hora de establecer criterios de precedencia relativos entre autoridades de diferente orden, en actos de carácter especial (y cuando constitucionalmente no se tiene la competencia de esta ordenación relativa) el organizador, en este caso el Tribunal Constitucional, debe abrir una vía de colaboración con el Estado para establecer un criterio de ordenación relativa de sus autoridades con las del Estado. Esta cuestión, que en las citadas SSTC se refería a actos de carácter especial organizados por las Comunidades Autónomas, se basaba en que las citadas Comunidades Autónomas no habían asumido la competencia de ordenación relativa en sus respectivos Estatutos de Autonomía, siendo una competencia del Estado, por lo dispuesto en la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. De la misma forma, lo acordado por el Tribunal sobre sus precedencias internas no puede alterar este criterio, porque no tiene transferida la competencia del Estado para realizar ordenaciones relativas de sus autoridades con las del Estado.

7. El Tribunal de Cuentas.

7.1. Regulación constitucional.

El artículo 136 de la Constitución trata sobre la institución del Tribunal de Cuentas, una de las instituciones con mayor tradición en España.

Sobre este artículo se fundamenta la base legal de la institución, de la que podemos destacar:

- la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), modificada recientemente por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, “de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas”, que modificó directamente algunos artículos;
- la Ley 7/1988, de 5 de abril, “de funcionamiento del Tribunal de Cuentas”, que fue modificada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, “de medidas fiscales y de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo”.

Según el artículo primero de esta Ley Orgánica 2/1982, reguladora de este Tribunal:

- “es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público”, que viene definido en el artículo cuarto de la misma Ley, al disponerse que “integran el sector público: a) La Administración del Estado. b) Las Comunidades Autónomas. c) Las Corporaciones Locales. d) Las entidades gestoras de la Seguridad

Social. e) Los Organismos autónomos. f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas”;

- ello, “sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica”.
- “Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos”, esta es la inclusión fundamental obrada por la Ley Orgánica 3/2015 que hemos comentado.
- “Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos”, cuestión que desarrollaremos posteriormente al ver la “convivencia” entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.
- Por otra parte “depende directamente de las Cortes Generales”, lo que hace que varíe su estatus, vinculándolo de manera definitiva a las Cortes Generales, que es donde cabe lógicamente dentro de la teoría de la división de poderes, no dependiendo o rindiendo cuentas, valga la redundancia, ante el Jefe del Estado, como sucedía durante la Dictadura.

Esta Ley Orgánica, también ha sido modificada por diversas normas del Congreso y del Senado. La propia Ley Orgánica establece en su Disposición Transitoria Primera la constitución de una Comisión Mixta de ambas Cámaras, en los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales.

A la hora de definir la actividad del Tribunal de Cuentas, hemos de establecer que el objeto de control por parte del Tribunal constituyen decisiones de naturaleza económica y financiera, como manifiesta NÚÑEZ ¹²⁹, “en las que con mucha frecuencia se halla presente la incertidumbre y lo impredecible de los resultados, [por lo que] el legislador constitucional no podía atribuir exclusiva naturaleza judicial a la función de control de dicho Tribunal, pues la certeza en la declaración del Derecho es consustancial a la seguridad jurídica, que ha de reinar en un Estado Constitucional”. Esta idea, fundamental en nuestro Estado de Derecho viene complementada con otra manifestación importantísima para la institución del Tribunal de Cuentas: “tampoco podía configurarlo como un control político, para evitar que planteamientos ideológicos pudieran distorsionar una prudente y deseable objetiva valoración de las mencionadas decisiones económico-financieras”, lo que incita a hacer dos reflexiones: la primera es evidente, la mayoría cualificada necesaria para la elección de los integrantes del Tribunal de Cuentas, pero la segunda conduce a recordar la enorme influencia política sufrida por el Tribunal durante dos periodos históricos que tienen en común un régimen dictatorial: el periodo de Primo de Rivera, donde el Tribunal desapareció como tal, siendo asumidas sus competencias por otras instituciones por un motivo económico asociado al funcionamiento de determinadas instituciones del Estado y, durante el franquismo, donde por un motivo evidentemente político el Jefe del Estado controlaba la institución, a través de los nombramientos de sus máximos representantes y de la obligación del doble informe al Jefe del Estado y a las Cortes Generales (según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de 3 de diciembre de 1953,). Por ello, el legislador constitucional configuró el control que ejerce el Tribunal como uno de carácter técnico, encajándolo en el conjunto de instituciones del Estado como un órgano experto en valorar la gestión de los fondos públicos, con autonomía en su ejercicio e independencia.

7.2. Órganos del Tribunal y composición.

Son, según el artículo 19 de la LOTCu:

- El Presidente, que es nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno, aprobada en votación secreta, y por un período de tres años, según dispone el artículo 29

¹²⁹ NÚÑEZ PÉREZ, M. “Comentario al artículo 136 de la Constitución”, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 2055 y ss.).

LOTCu. Sus atribuciones vienen definidas en el artículo 20 de la ley orgánica y en el artículo 2 de la Ley 7/1988.

- El Pleno, de acuerdo con el artículo 21, está integrado por El Presidente y el resto de los Consejeros de Cuentas, el Fiscal y el Secretario General, que ejerce las funciones de Secretario del Pleno, con voz pero sin voto. En el mismo artículo se detalla el quórum para su válida constitución (dos tercios de sus miembros) y el de votación (mayoría de sus asistentes, con alguna excepción) y las votaciones, y, en el apartado 3 sus funciones. Los artículos 3 a 5 de la Ley 7/1988 también indican atribuciones del Pleno.
- La Comisión de Gobierno, constituida por el Presidente del Tribunal y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección, elegidos por el Pleno para un período de tres años, en la misma sesión en que se haya elegido al Presidente y por el mismo procedimiento. Junto a ellos, actúa en calidad de Secretario, el Secretario General, según lo dispuesto en el artículo 22.1, relacionándose en el artículo 22.2 las funciones de esa Comisión. Hay una ampliación de las funciones en los artículos 6 y 7 de la Ley 7/1988.
- Otros órganos, como: la Sección de fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros, la Fiscalía y, finalmente, la Secretaría General, regulados Además en la Ley 7/1988.

La composición del Tribunal de Cuentas se regula en el art. 21 LOTCu que detalla que su Pleno está integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal. La válida constitución del Pleno necesita un quórum de dos tercios de sus componentes. Los acuerdos serán adoptados por mayoría de asistentes y, finalmente, el artículo detalla las funciones del Tribunal.

Los Consejeros son designados por las Cortes Generales, seis por cada Cámara, para lo que se requiere el voto favorable de los tres quintos de sus miembros, una mayoría cualificada como la requerida para otros órganos constitucionales del Estado para que los miembros no tengan un marcado carácter político o partidista. En el caso del Tribunal de Cuentas son elegidos para un período de nueve años, de entre censores del Tribunal de Cuentas, censores jurados de cuentas, magistrados, fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

El Fiscal del Tribunal de Cuentas debe pertenecer a la Carrera Fiscal y es nombrado por el Gobierno en la forma establecida por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, coincidiendo, pues, con lo que vimos en su momento sobre la Fiscalía.

Finalmente, en lo que se refiere al Presidente del Tribunal de Cuentas, según lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 7/1988, su elección “se efectuará, en votación secreta, por los Consejeros de Cuentas, reunidos en sesión el mismo día de su toma de posesión, y, si no fuera posible, el siguiente día hábil, bajo la presidencia del Consejero de más edad”, posteriormente se indica en el apartado 6 del mismo artículo que “prestará juramento o promesa ante el Rey y tomará posesión ante el Tribunal en Pleno, en sesión al efecto convocada para el mismo o el siguiente día hábil. Hasta que se haya efectuado la toma de posesión, ejercerá las funciones de Presidente el Consejero de más edad”. En esta toma de posesión se reproduce el mecanismo habitual en otros órganos del Estado, como es prestar juramento o promesa ante el Jefe del Estado y tomar posesión ante el Tribunal en Pleno, normalmente en la sede de la institución aunque en este caso hasta la toma de posesión, de entre los Consejeros de Cuentas que son iguales, tanto por su elección como por su precedencia, en tanto no se elige de entre ellos a un Presidente, se establece un criterio de distinción: el de más edad.

7.3. Funciones.

Indica la Ley Orgánica en su artículo quinto que “el Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico”. La función de control del Tribunal de Cuentas, y las características intrínsecas a esa función, no están aisladas de otras del Estado, porque los Tribunales independientes, de justicia, o de la índole

que sea, como éste de carácter económico, han de servir al propósito de controlar la efectividad de los derechos de los ciudadanos y la realidad del sometimiento de los poderes públicos a la Ley y al Derecho. Dos, son los grandes bloques de funciones que ostenta el Tribunal de Cuentas: la función fiscalizadora y el enjuiciamiento contable.

- la función fiscalizadora, de acuerdo con el art. 9 LOTCu, se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía proclamados en el art. 31.2 CE en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos;
- en cuanto al enjuiciamiento contable, recogido en el art. 9 LOTCu, es una actividad de naturaleza jurisdiccional según ha reconocido la STC 187/1988 de 17 de octubre que tiene por objeto “ventilar la responsabilidad por alcances de caudales o efectos públicos y por infracción de las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión, en relación con quienes recauden, intervengan, administren, custodien o utilicen fondos públicos”, función de carácter eminente técnico y contable.

La Constitución establece la vinculación institucional entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, vía art. 136 CE, ya que este tribunal actúa por delegación de las Cortes en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y ha de informar a las Cámaras sobre las infracciones o responsabilidades detectadas al examinar estas cuentas (art. 1.2 LOTCu). Esta delegación, como la de otros órganos del Estado, lleva a una relación directa, en este caso, con la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, creada por la disposición transitoria primera de la propia LOTCu y regulada por las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 3 de marzo de 1983.

El ámbito de actuación del Tribunal se extiende a todo el sector público, incluso a las Comunidades Autónomas. por vía de lo dispuesto en el art. 153 CE. que dispone el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las mismas.

7.4. Los tribunales de las Comunidades Autónomas asimilados al Tribunal de Cuentas.

La Constitución no contempló expresamente la posibilidad de creación de órganos de control externo por las Comunidades Autónomas, pero tampoco exigió la exclusiva del Tribunal de Cuentas como órgano de fiscalización de la actividad financiera pública, aunque si que es considerado como “supremo” y , según lo dispuesto en el artículo 136.1 CE, el control de este alto Tribunal se refiere al sector público entero, que también integran las Comunidades Autónomas. Además, el art. 153.d CE confiere expresamente al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas crearon sus propios órganos de fiscalización apoyándose en la potestad genérica de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1º CE) , que también asiste la creación de figuras como los Defensores del Pueblo autonómicos o los Consejos Consultivos, recogiendo todas estas instituciones y sus autoridades respectivas en los diferentes Estatutos de Autonomía.

La creación de Órganos de Control Externo con funciones similares a las del Tribunal de Cuentas planteó inicialmente una cierta controversia por la duplicidad de instituciones, cuestión que hubo de ser resuelta por el Tribunal Constitucional en la citada STC 187/1988, que declaró que el bloque de la constitucionalidad en materia de control externo económico-financiero y presupuestario del sector público estaba integrado por los artículos 136 y 153.d de la Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y todas las disposiciones estatutarias mediante las que se crearan y regularan los Órganos de Control comentados.

En las diferentes Comunidades Autónomas, estos órganos de Control Externo tienen atribuido, en su respectivo ámbito territorial, el control externo de la gestión económico-financiera de las instituciones y entidades del sector público autonómico y local. Las competencias fiscalizadoras de estos Órganos son jurídicamente concurrentes y compatibles con las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas sobre los sectores públicos autonómico y local.

La creación de estos órganos de control externo autonómicos obligaba a coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas. En este sentido, el artículo 27 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas señalaba que, cuando la fiscalización externa se realizara por Órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia, el Tribunal de Cuentas debía informar a las Cortes Generales, partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que considerara convenientes. Asimismo, el artículo 29 de la misma norma establecía que los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas debían coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garantizaran la mayor eficacia en los resultados y evitaran la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. Además, la coordinación se lleva a cabo a través de las reuniones de Presidentes de estos órganos y el mantenimiento de diferentes Comisiones técnicas, así como el continuo intercambio de información, respetando el principio de supremacía del Tribunal y el de autonomía de sus homólogos autonómicos. Por ello la Ley 7/1988 derogó la previsión inicial de la LOTCu de constituir secciones territoriales descentralizadas del Tribunal para cada Comunidad Autónoma y la STC 18/1991, de 31 de enero reiteró la compatibilidad de ambos sistemas de control, sin perjuicio de la supremacía del Tribunal, justificada, entre otras razones, en la facultad de control económico y presupuestario sobre las Comunidades Autónomas que le atribuye el art. 153.d) CE, y de la necesaria coordinación entre ambos.

Para determinar con claridad la supremacía proclamada constitucionalmente a favor de la función fiscalizadora de Tribunal de Cuentas hemos de referirnos a la STC 18/1991 que indica que “el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable”, aunque una parte de la doctrina, sobre todo en representación de algunas Comunidades Autónomas, que no comparten este aserto. A pesar de ello, el control sobre la jurisdicción contable y su ejercicio es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, limitándose los Órganos de las Comunidades Autónomas a la cumplimentación de la fase instructora.

8. Las Universidades.

Las universidades no están recogidas de forma explícita en la Constitución como uno de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional porque, pese a tener una destacable tradición histórica y presencia como instituciones reconocidas por los ciudadanos no dejan de ser un elemento fundamental del sistema educativo, a su más alto nivel, pero no una institución del Estado. Como indica el artículo primero de la Ley Orgánica de Universidades, realizan “el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio”. Pese a ello, la importancia de la labor que realizan, sus tradiciones y costumbres como institución y, sobre todo su autonomía, son motivo de este estudio ya que condicionan su precedencia entre otras instituciones en el Estado.

La institución está presente en todas las Comunidades Autónomas, dependiendo algunas del Gobierno, aunque mantienen grandes diferencias con respecto a las instituciones de las que dependen, sean el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o de las Comunidades Autónomas, que las hace constar en sus respectivas regulaciones de precedencias. También destaca su capacidad de auto organización, que unida a su idiosincrasia como instituciones se expresa en los actos que organiza, en general solemnes pero un tanto alejados de la ciudadanía. También destaca su regulación interna, por vía de sus Estatutos, cuestión que las diferencia de otras instituciones.

8.1. Regulación constitucional.

A la hora de plantearnos dónde encajamos exactamente a las universidades en el entramado de instituciones en el Estado, sin olvidar su función educativa, hemos de acudir a su regulación, donde podremos distinguir qué elementos las hacen diferentes:

- en primer lugar, las universidades no son citadas de forma expresa en la Constitución estando su función incluida en el derecho a la educación regulado por el artículo 27 CE, que específicamente menciona su autonomía en el apartado 10, como uno de los derechos fundamentales, al indicar que “se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca”;

- de otra parte, las universidades han sido sometidas a un proceso de descentralización, por el que se transfirieron a las Administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior.

El reconocimiento de la autonomía universitaria se ha efectuado mediante la remisión a una ley, que debía determinar los términos de la autonomía universitaria. Este derecho está pendiente de una configuración legal que no se podía realizar en blanco, sino que impone límites al legislador, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ¹³⁰. Estamos ante un derecho fundamental, porque este artículo está contenido en el Título I Capítulo II, Sección 1ª de la Constitución, estando protegido por el artículo 53.1 CE.

El Tribunal Constitucional ha analizado la noción del derecho fundamental del art. 27.10 CE y su garantía institucional para identificar el contenido esencial de este derecho. Conforme ha ido pasando el tiempo el Constitucional ha ido expresando su criterio en las diferentes sentencias:

- inicialmente, la garantía institucional vino manifestada en la STC 26/1987, donde se afirmó tajantemente que la autonomía universitaria “se configura en la Constitución como un derecho fundamental” (FJ 4). Como indica TORRES ¹³¹, tanto por la ubicación del precepto como por el sentido gramatical de las palabras y, finalmente, por su fundamento y sentido ligado a la libertad académica. Por otra parte, el Tribunal entendió en la misma STC 26/1987 que la garantía institucional de la libertad de cátedra e investigación, sobre la que también hay jurisprudencia constitucional en la STC 106/1990. se garantiza como dimensión individual de la libertad académica. La titularidad de este derecho no corresponde sino a cada universidad que lo ejerce la a través de sus órganos (STC 235/1991);
- posteriormente, la STC 47/2005 habla de la autonomía universitaria cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, que también viene recogida en la citada STC 26/1987.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se refiere la autonomía universitaria, detallando lo que comprende exactamente en su artículo 2.2, del que destacamos su apartado a), referido a la “elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno”. Sobre esto, incidir en que el principal objetivo de la autonomía universitaria debe ser asegurar concretamente las libertades académica y de cátedra, aunque va más allá porque el contenido de esta autonomía queda configurado por diversos elementos, de los que destacaremos la capacidad normativa autónoma y el autogobierno como dimensiones más importantes de su autonomía.

La capacidad normativa autónoma se concreta en la facultad de la universidad de elaborar sus propios Estatutos, derecho recogido en el artículo 3 de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU). Existen controles externos sobre los mismos por parte de las Comunidades Autónomas. Estos controles son de legalidad (como ha matizado el Tribunal Constitucional en su STC 55/1989) ya que los Estatutos universitarios son reglamentos autónomos. Además, hay controles ejercidos por el Consejo de Coordinación Universitaria y las agencias de evaluación: ANECA para todo el Estado y las creadas en las Comunidades Autónomas;

El autogobierno, que se concreta en que las universidades tienen capacidad de elegir, designar y remover sus órganos de gobierno y representación (art. 2.2.b) de la LOU), aunque sus instituciones vienen prefijadas por la ley. Este autogobierno, unido a su capacidad normativa incidirá sobre el objeto de nuestro estudio, ya que ha afectado a la capacidad de las Comunidades Autónomas de regular cuestiones de precedencia interna de las universidades cuando comparecen autoridades autonómicas en actos organizados por la universidad;

¹³⁰ La jurisprudencia constitucional sobre que la autonomía universitaria es un derecho pendiente de configuración legal podemos encontrarlo en las SSTC 24/1987, de 25 de febrero y 85/1992, de 6 de junio y que se impongan límites al legislador, porque estamos hablando de un derecho fundamental, como así lo indica las SSTC 26/1987, de 27 de febrero; 55/1989, de 23 de febrero y 130/1991, de 6 de junio

¹³¹ TORRES MUÑOZ, I. “La autonomía de las universidades”, comentario al artículo 27.10 de la Constitución., En CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 800 y ss.).

Las modificaciones realizadas por la Ley Orgánica 4/2007 en la Ley Orgánica 6/2001 incidieron en la consideración de la universidad como una corporación autogobernada y con mayores cuotas de autonomía. En su articulado podemos encontrar la concreción de estas cuestiones: elección del rector (art. 20), profesionalización de la gestión (art. 23 sobre el Gerente de la Universidad, por ejemplo), incremento de la participación docente en los órganos universitarios, autonomía económica y financiera (art. 79), etc. Además para incrementar esa autonomía se crearon dos organismos fundamentales: el Consejo de Universidades (art. 28 y ss.) y la Conferencia General de Política Universitaria (art. 27 bis.). En esta la Ley Orgánica de 2007 se establece el tratamiento de los rectores, que, influida por la publicación del Código del Buen Gobierno aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 2005, modifica el tratamiento de los rectores de las universidades eliminando el tratamiento de Excelentísimos y quedando como Magníficos Señores. En la actualidad, la derogación explícita de este reglamento por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, devuelve a los rectores su tratamiento histórico.

8.2. Clasificación de los actos universitarios.

De entre la extendida doctrina sobre los tipos de actos protocolarios que organizan las universidades, destacar la clasificación realizada por RAMOS¹³² que los divide en “actos legislativos, actos administrativos, actos oficiales de carácter especial y actos académicos”. Dentro de los últimos, que son de especial interés para nuestro estudio, el autor los divide, a su vez, en “académicos generales, de carácter social y específicos”. De entre todos ellos, nuestro criterio es que los actos de la universidad son de carácter especial, como veremos. En cuanto a los académicos que define RAMOS, queremos destacar los que el denomina generales, aquellos que afectan a toda la universidad en uso de sus facultades que le son inherentes, y de acuerdo con su autonomía, como pueden ser los actos de Apertura del Curso Académico, investidura de Doctor *Honoris Causa* o Entrega de Medallas. Estos actos pueden ser organizados en clave interna o invitando a autoridades de otras instituciones y corporaciones para que participen del acto. Desde este presupuesto, han surgido opiniones encontradas sobre quien tiene que presidir estos actos cuando a ellos comparece el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde está radicada la universidad organizadora del acto.

8.3. La controversia sobre la ordenación de precedencias en los actos de las universidades.

No hay prácticamente jurisprudencia sobre la ordenación de las precedencias en los actos organizados por las universidades, pese a su importancia, ya que sería una de las máximas expresiones de la autonomía universitaria, que se debería reflejar fehacientemente en sus actos, especialmente en los académicos. La única publicada hasta ahora es que tiene por objeto establecer los límites de la regulación efectuada en el Decreto 207/1997, de 7 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la Disposición Adicional única de esta norma se disponía que “en los actos académicos de carácter universitario corresponderá la presidencia al Presidente de la Comunidad Autónoma y, tras el Rector de la universidad organizadora el Presidente del Parlamento, el Vicepresidente del Gobierno y el Consejero de Educación, Cultura y Deportes, en su caso”.

a) La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la STSJ ICAN 672/2000.

Ante lo establecido por la Disposición Adicional comentada, la Universidad de La Laguna interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias el 21 de noviembre de 1997, solicitando la nulidad de la disposición porque, entre otros motivos “corresponde a las Universidades la regulación de las precedencias en los actos académicos que organicen, como manifestación de su autonomía normativa” y “la regulación que establece el Decreto infringe el derecho fundamental de autonomía universitaria, en su dimensión material, por desplazar a las autoridades académicas del orden de precedencias en beneficio de las autoridades políticas, con lo que se simboliza una preeminencia de éstas

¹³² RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2007): El Protocolo Universitario. Historia, tradiciones y práctica actual del ceremonial en la Universidad española. (Págs. 42-43). Consello Social Universidade de Vigo. Universidad de Vigo.

sobre aquellas en el ámbito universitario” (Antecedente de Hecho 1º de la STSJ ICAN 672/2000).

La universidad demandante sostuvo que “corresponde a ella, a través de sus Estatutos, la regulación del orden de precedencias entre las Autoridades que concurren a los actos académicos que organice, en el ejercicio de la autonomía normativa que le reconoce como derecho fundamental el artículo 27.10 de la Constitución Española” (FJ 2, primer párrafo).

La Administración de la Comunidad Autónoma entendió que las “Universidades Canarias son entidades de la titularidad de la Comunidad Autónoma Canaria, según se desprende del artículo 1.1. de la Ley 5/1989, a la que se encomienda el servicio público de Educación Universitaria en Canarias, por lo que en ejercicio de su potestad de autoorganización puede determinar el régimen de precedencias en los actos académicos cuando a ellos concurren Autoridades Autonómicas” (FJ 2, *in fine*).

Queremos realizar algunas consideraciones sobre los fundamentos jurídicos realizados por el Tribunal para determinar quien tiene la competencia controvertida para lo que tendremos que tener en cuenta que:

- las Comunidades Autónomas tienen las competencias que expresamente hayan asumido en sus estatutos, además de aquellas que le sean transferidas o delegadas por el Estado;
- la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el artículo 30 de su Estatuto de Autonomía “tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”. Este precepto se refiere directamente al Gobierno y a la Administración Pública Canaria, pero las Universidades no pueden ser consideradas instituciones de autogobierno;
- por precisar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias:
 - o puede crear universidades en uso de su competencia referida al servicio público de la Educación Universitaria de Canarias, pero ello no supone que las universidades se integren dentro de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, manteniendo su carácter de instituciones a las que la Constitución reconoce autonomía con la finalidad principal de asegurar la libertad académica, no dependientes de ninguna otra Administración;
 - o no puede regular el régimen de precedencias de los actos académicos organizados por las Universidades de su Comunidad Autónoma, aunque a esos actos concurren sus propias autoridades;
- la Universidad de La Laguna (porque es la demandante, pero esto se hace extensivo a todas las Universidades públicas de Canarias) se acoge a la autonomía universitaria, que se reconoce en los términos “que la ley establezca” (art. 27.10 CE), que deberá regularla respetando su contenido esencial (el indispensable para garantizar la libertad académica) y, además, “una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee plena capacidad de decisión” (STC 55/1989).
- la competencia de determinar las precedencias:
 - o para la Comunidad Autónoma, “el orden de precedencias en los actos académicos, a los que concurren Autoridades de la Comunidad Autónoma, no es una materia que corresponda regularla a las Universidades, pues esta normativa no tiene sólo efectos dentro del ámbito universitario, sino que implica conceder a la Universidad la facultad de establecer jerarquías entre las Autoridades Autonómicas y las Académicas” (FJ 4). Lo que está planteando la Comunidad Autónoma es quien tiene la competencia para determinar precedencias “relativas” entre autoridades de dos órdenes diferentes, en este caso entre autoridades de una Comunidad Autónoma y universitarias. Desde luego, de la decisión de quien tiene esa competencia va a representarse la estructura del poder porque el orden de precedencias entre autoridades en los actos oficiales;
 - o como señala la citada STC 12/1985, “afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos y, en el fondo, al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible

- físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de aquellos debe situarse cuando ocurra con otros”;
- o es una materia que pertenece a los símbolos, en este caso de los representativos de la preeminencia de las autoridades que concurren a actos oficiales;
 - o “esta materia pertenece a la esfera de la autonomía universitaria, pudiendo la Universidad regularlos a través de sus Estatutos, a salvo de las limitaciones que haya establecido la Ley de Reforma Universitaria”, como indica el mismo FJ 4;
 - o “estos símbolos, representativos de la preeminencia de unas autoridades sobre otras, deben ponerse siempre en relación al acto oficial de que se trata, por lo que el orden de precedencias podrá ser distinto según la naturaleza del acto, pues de ésta dependerá lo que deba ser el objeto de representación. En el caso de actos académicos (...) los símbolos deberán ser representativos de la preeminencia de las Autoridades en el ámbito sobre el que se proyecta el acto, que es el estrictamente académico; (...) se trata de establecer que éstos indiquen a la ciudadanía si en el ámbito de lo académicos las Autoridades Académicas están por encima de las Autoridades Políticas” (FJ 4 citado);
 - o como la autonomía universitaria persigue garantizar la libertad académica es claro que corresponderá a las autoridades universitarias regular los símbolos apropiados representativos de dicha libertad, entre ellos, el orden de precedencias entre las Autoridades Académicas y las Políticas, siempre dentro de los actos estrictamente académicos, y respetando en lo que se refiere a la precedencia entre las Autoridades Políticas la regulación estatal y autonómica (FJ 4);

Por todo ello, el Tribunal considera que “el Gobierno de Canarias no sólo no tiene competencias para regular el orden de precedencias en los actos académicos de las Universidades, a los que concurren Autoridades Autonómicas, sino que al hacerlo vulneró el derecho fundamental a la autonomía universitario, reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española” (FJ 5). Debido a esto, en su sentencia, el Tribunal estimó el recurso y declaró la nulidad de la Disposición Adicional del Decreto 202/1997.

Resumiendo, la sentencia se basa en dos argumentos esenciales: el Gobierno canario no puede regular las precedencias en los actos académicos organizados por las universidades de su ámbito territorial porque el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía no le habilita para ello y porque la garantía institucional de que goza la autonomía universitaria en el texto constitucional habilitaba a aquellas para regular las precedencias de autoridades en los actos académicos por ellos organizados.

b) La jurisprudencia del Tribunal Supremo, la STS 6186/2004.

El Gobierno de Canarias presentó recurso extraordinario de casación contra la sentencia que acabamos de comentar, impugnándola. No vamos a detallar lo que los recurrentes adujeron ante el tribunal, ni los puntos de vista de cada uno de ellos, que reiteran en esencia sus argumentos, por lo que únicamente vamos a extraer de los fundamentos jurídicos de la sentencia algunas cuestiones que ahondan en la determinación de la precedencia relativa de establecer las precedencias en los actos académicos organizados por la universidad. En este sentido, la sentencia dispone que “los actos académicos los preside el rector, y esa regla viene avalada por los propios Estatutos por el principio general que dimana de todos los textos que regulan las precedencias entre autoridades, que establecen como regla general, por tanto sujeta a excepciones, quien organiza el acto lo preside. Este además ha sido el proceder de la Universidad de La Laguna que estableciendo esa regla, fija la excepción del respeto a las prerrogativas de protocolo de otras autoridades” (FJ 4), por lo que se anuló la disposición adicional del Decreto 202/1997.

c) Análisis de estas sentencias.

Ámbas determinan exactamente el concepto de “autonomía universitaria” del art. 27.10 CE aplicable a las precedencias oficiales. Además, la universidad, dentro de su capacidad de auto organización, reflejada en sus Estatutos, puede regular las precedencias relativas entre autoridades de diferente orden, en este caso las propias y las de la Comunidad Autónoma. Finalmente, las universidades no forman parte de las instituciones de autogobierno de una Comunidad Autónoma.

Las universidades tienen, pues, la competencia de ordenación relativa de su autoridades con otras de diferente orden en los actos académicos, que, además serán presididos por el rector,

salvo que decidan respetar las precedencias de las “Autoridades Políticas” que expresan tanto la regulación estatal como autonómica.

Sobre esto queremos hacer algunas consideraciones:

- es muy importante determinar los tipos de actos: son actos académicos, organizados por la universidad, ante la comunidad universitaria y la sociedad en general porque se quiere hacer partícipe a la sociedad en ellos, a través de sus representantes, y a los que asisten autoridades, no sólo universitarias, de diferente orden.
- al ser actos académicos organizados por la universidad, estamos indicando que son actos propios de la universidad, a los que les es aplicable la legislación estatal:
 - o porque consideramos determinante para ello que la autonomía garantizada por la Constitución en el artículo 27.10 hace de las universidades instituciones diferentes en muchos aspectos a otras que también disfrutaban de una cierta autonomía, como las locales, aunque también están protegidas por la garantía institucional, según recoge la STC 26/1987 (FJ 4) señalando que la Constitución protege la autonomía universitaria “desde el ángulo de la garantía institucional es el núcleo básico de la institución, entendido, siguiendo la Sentencia de este Tribunal 32/1981, de 28 de julio, como preservación de la autonomía «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia social en cada tiempo y lugar. Y no es sustancialmente distinto lo protegido como derecho fundamental, puesto que, reconocida la autonomía de las Universidades ‘en los términos que la Ley establezca’ (art. 27.10 de la CE), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete el contenido esencial que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución”, lo que da medida de la importancia de la autonomía reservada a las universidades y, por lo tanto, a sus propios actos y regulaciones de los mismos, ya sea por vía de sus Estatutos como por la normativa específica que se utilice para los actos, principalmente los académicos, donde tiene, además, una especial importancia la costumbre o tradición de la institución académica;
 - o estos actos estarían catalogados como de carácter especial, según la clasificación que hace el artículo 3.b) del reglamento de precedencias en el Estado, que conllevan particularidades a la hora de determinar la presidencia y precedencia, según lo que dispone el artículo 6 del propio Real Decreto. Recordemos que los actos especiales son “organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades”, entre las que contamos a las universidades “con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades”, como es el caso en el que las universidades organicen actos académicos que son conmemoraciones propias del ámbito de sus funciones académicas y de educación superior, legalmente reconocidas;
 - o parece destacable que sean especiales, porque, como recordamos, la precedencia viene determinada por “quien los organice, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento” y esto es lo que la universidad, en uso de su autonomía, realiza al disponer de unos Estatutos que regulan estas cuestiones, además de que se mantiene el criterio, muy extendido, de que “quien organiza, preside”. Además, la normativa de precedencias autonómica no se hace extensiva en este caso a las universidades, por no ser instituciones de la organización de la Comunidad Autónoma, por lo que el Gobierno de Canarias no puede imponerles esta presidencia con ese motivo;
 - o desde nuestro punto de vista, no tiene sentido que, establecido que la universidad puede organizar actos de carácter especial, de acuerdo con el reglamento regulador en el Estado, la Comunidad Autónoma intervenga tratando de obligar a que autoridades de su ámbito presidan el acto, aunque tenga capacidad de ordenación de autoridades de diferente orden en su reglamento de precedencias autonómico.
- Sin embargo, el proceso de descentralización universitaria, transfiriendo a las Administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior, induce a considerar que a las universidades les es aplicable el decreto de precedencias autonómico. Así lo parece indicar el contencioso que estamos analizando,

ya que, a la hora de realizar actos organizados por la universidad, los dos órdenes sobre los que puede intervenir son el propio universitario y el autonómico. En ninguna de las dos sentencias se hace referencia a la universidad como un órgano estatal al que le sea de aplicación la reglamentación de Precedencias en el Estado.

Si es un órgano sujeto a la reglamentación autonómica, le es de plena aplicación el Decreto de precedencias 202/1997, en el que no hay actos de carácter especial, por lo que todas las disposiciones han de ser utilizadas en los actos universitarios, combinando los dictados del Decreto con la normativa propia de las universidades canarias, pero siempre teniendo en cuenta que la anulación de la Disposición Adicional conlleva que el rector presidirá todos los actos académicos que la universidad organice, asista quien asista de la Comunidad Autónoma, porque tiene garantizada constitucionalmente su autonomía y, porque la concreta en sus Estatutos que reflejan su capacidad de auto organización, lo que conlleva que dispone de una regulación de precedencias propia para sus actos.

En particular, y de acuerdo con el Decreto autonómico canario:

- el artículo 3 dispone la colocación de los rectores de las Universidades de las Islas Canarias, indicando que ocuparán los lugares 13 y 14 de la siguiente forma: Rector de la Universidad con sede en la isla en que se realice el acto y Rectores en las restantes universidades canarias, respectivamente;
- el artículo 5.d) se indica que: “donde no haya sede universitaria el orden de precedencia para los rectores será el de mayor antigüedad”, manteniéndose el tradicional criterio de precedencia entre iguales si no hay un criterio de precedencia determinante, que suelen ser la residencia o la jurisdicción;
- el artículo 4.1. establece que “la presidencia de los actos corresponde a la autoridad que los organice, salvo cuando concurra otra de superior precedencia según los seis primeros números del artículo anterior, en cuyo caso será ésta la que ostente la presidencia”. Estas seis autoridades son: el Presidente del Gobierno, el Presidente del Parlamento, el Vicepresidente del Gobierno, los Consejeros del Gobierno, según relación del anexo de propio decreto, Presidente del Cabildo en cuya isla se realice el acto, y, finalmente, el Alcalde del municipio del lugar;

Consideramos que este artículo no es aplicable a los actos universitarios académicos, ya que dispusieron de una regulación expresa en la Disposición Adicional que hemos estado comentando. Por otra parte, a otros actos universitarios no académicos sí que les sería aplicable este artículo, porque, en las sentencias que hemos visto no se contempla en ningún caso que el rector tenga que presidir todos los actos en la universidad. Por otra parte, parece que esto sea reconocido en el Decreto de forma implícita, al clasificar de los actos en dos clases: los generales, que ocupan prácticamente todo el Decreto, y los especiales, que serían los universitarios académicos expresados, como hemos comentado, en la Disposición Adicional del decreto regulador.

En todo caso, lo expresado tanto en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia como del Tribunal Supremo es de exclusiva aplicación al ámbito territorial de las Islas Canarias y, en particular, a los actos académicos organizados por las universidades públicas en aquel territorio, dado que el origen de la definición de la competencia de la Universidad de La Laguna para determinar precedencias en actos académicos se basa, no sólo en la autonomía universitaria, sino en la situación en la que queda dentro de la regulación de las precedencias oficiales en el ámbito territorial y competencial de las Islas Canarias por vía del decreto objeto de conflicto.

9. Las Fuerzas Armadas.

9.1. Regulación constitucional.

Las Fuerzas Armadas están reguladas directamente por el artículo 8 de la Constitución, aunque este no es el único artículo que se refiere directamente a esta institución, ya que también lo hacen:

- de forma directa, los artículos:
 - o 62.h CE, referido a las funciones del Rey, entre las que se encuentra “el mando supremo de las Fuerzas Armadas”, que, como vimos al tratar la Jefatura del Estado hay que entender junto con el 97, que dispone, como veremos un poco más adelante que el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado;
 - o 149.1.4ª CE, que indica que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “Defensa y Fuerzas Armadas”;
- y de otras formas, los siguientes artículos:
 - o 26 CE, que prohíbe los Tribunales de Honor, aunque se refiere a la Administración civil y de las organizaciones profesionales;
 - o 28.1 CE, que trata la cuestión de la sindicación, en la que se indica que “la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas e Institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar”, limitando este derecho por las peculiaridades de las Fuerzas e Institutos armados y a la Guardia Civil, que es el cuerpo sometido a disciplina militar no especificado en la Constitución;
 - o 29.2 CE, que dispone sobre el derecho a petición individual y colectiva, por escrito, que “los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”, limitando también este derecho;
 - o 30.2 CE, que se refiere al derecho y deber de los españoles de defender a España, especificando que “la ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria”;
 - o 62.f) CE, que, referido también a las funciones del Rey, indica que confiere “los empleos civiles y militares” y concede “honoros y distinciones con arreglo a las leyes”. Entre estos honoros y distinciones se encuentran, evidentemente, los militares;
 - o 62.h) CE, que, dispone que al Rey corresponde “el mando supremo de las Fuerzas Armadas”, cuestión que hemos visto al tratar la institución del Jefe del Estado;
 - o 65.2 CE, que dispone que el Rey “ nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa”, cuestión también analizada al ver la institución de la Jefatura del Estado;
 - o 70.1.e) CE que, al determinar las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, además de la regulación hecha por la ley electoral, en todo caso comprenderán “a los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo”;
 - o 97 CE, que dicta que el Gobierno dirige, además de la política interior y exterior, “la Administración civil y militar y la defensa del Estado”;
 - o y, finalmente, el 117.5 CE, que, como vimos al tratar el Poder Judicial, indica que “la ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución”.

De todos ellos, el artículo 8 constituye el principal, porque su contenido configura el régimen constitucional esencial de las Fuerzas Armadas. Destaca, además por su ubicación en el Título Preliminar de la Constitución, lo que tiene una significación destacable ante la relevancia que se ha querido dar a la institución militar, lo que va unido a la reserva de ley orgánica para su regulación.

Sobre la importancia de esta institución, veremos en otra parte de nuestro trabajo que al tratar los actos de carácter general y especial que define el Real Decreto 2099/1983 de Precedencias en el Estado, una parte de la doctrina estima que los actos organizados por las Fuerzas Armadas son de carácter general porque no dejan de ser una parte del Ministerio de

Defensa, algo que valoraremos convenientemente. Sirva como avance a aquella cuestión, que no consideramos que las Fuerzas Armadas organicen actos de carácter general no tanto por la dependencia del poder civil, o su adscripción, en particular del Ministerio de Defensa, y, por ende, del Gobierno de la Nación, sino que lo destacable de la institución militar son sus particularidades, en su propia organización, la existencia de una desarrollada regulación de los actos y la especialidad de los mismos, reconocida por el propio decreto regulador de las precedencias en su artículo 7, pero también en su normativa propia.

El artículo de la Constitución referido a las Fuerzas Armadas conforma la base sobre la que se construye su régimen, que se concreta en: su composición, las misiones que tienen encomendadas, la remisión normativa a ley orgánica y la exigencia material de tal regulación:

- su composición viene detallada en que las formen los Ejércitos de Tierra, del Aire y la Armada, que debemos entender como una relación cerrada, aunque no se dice nada sobre la composición de cada uno de los ejércitos, lo que comentamos porque en su momento el legislador barajó la posibilidad de insertar a la Guardia Civil en el Ejército de Tierra
- las misiones que la Constitución le encomienda a las Fuerzas Armadas son garantizar la soberanía e independencia de España (misión externa de la institución) y defender la integridad territorial (misión interna); a ello hay que unir la defensa del orden constitucional, que han de realizar siempre con sumisión al poder civil, pero además “la importante misión que a las Fuerzas Armadas asigna el art. 8.1 CE, representa un interés de singular relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen configuradas de modo que sean idóneas y eficaces para el cumplimiento de sus altos fines”, lo que enlaza con su composición, que veíamos anteriormente (auto Tribunal Constitucional 375/1983)
- la remisión normativa a ley orgánica para regular las bases de la organización material, que se concreta en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, regulación básica realizada a partir de lo establecido en los artículos 8.2 y 149.1.4ª CE incide, como hemos visto, en la relevancia dada a la institución que se refleja en su colocación en Título Preliminar de la Constitución;
- y, finalmente, la exigencia material de que la regulación por ley orgánica se haga de conformidad con los principios de la Constitución. Esta conformidad conlleva, en la valoración que hace AGUADO ¹³³ que “las bases de la organización militar nada tienen que ver con el concepto técnico de la delegación legislativa (arts. 82 o 150.1 CE), ni con el título competencial del Estado en ciertos ámbitos competenciales conforme determina el art. 149.1 CE, sino con los fundamentos o elementos principales de dicha materia”. Por lo tanto no puede el Estado delegar esta competencia ni transgredir los fundamentos que le obligan a legislar al respecto, respetando en todo momento el dictado constitucional.

Además, para conseguir la máxima eficacia en las funciones que la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas, se ha justificado su especial situación de sujeción enmarcada en la disciplina militar, y la organización profundamente jerarquizada del Ejército, en el que la unidad y disciplina desempeñan un papel crucial para alcanzar los fines manifestados anteriormente.

9.2. Disposiciones legales y reglamentarias.

Actualmente, las disposiciones fundamentales referidas a las Fuerzas Armadas son:

- En lo que se refiere a los honores militares, el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Honores Militares.
- El Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas, que redujo la excesiva presencia de las Fuerzas Armadas en los actos no militares, asignando la representación de las mismas en los actos oficiales no militares.

¹³³ AGUADO RENEDO, C.: Comentario al artículo 8 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 119).

- La Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, donde los militares de carrera y los profesionales de tropa y marinería se integran en distintos cuerpos y, dentro de cada uno de ellos, se agrupan en escalas. Las escalas tienen, a su vez, especialidades fundamentales, establecidas reglamentariamente por Real Decreto 711/2010, de 28 de mayo. También se establece en este Real Decreto que la ordenación de los militares de carrera pertenecientes a una determinada escala se llama escalafón.
- En lo que se refiere a las Reales Ordenanzas, partiendo de la base del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprobaron las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, indicar las de los tres Ejércitos:
 - o Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre, por el que se aprobaron las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, con las debidas modificaciones.
 - o Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprobaron las Reales Ordenanzas de la Armada, igualmente con las modificaciones oportunas.
 - o Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero, por el que se aprobaron las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, con sus modificaciones.
- El Estado Mayor de la Defensa fue regulado por el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas y por la Orden DEF 1887/2015, de 16 de septiembre, que desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa.
- Finalmente, hay una disposición que regula las normas de uniformidad, destacable en esta institución que hace de su uniforme una de sus señas de identidad: la Orden DEF/1756/2016, de 28 de octubre, por la que se aprobaron las normas de uniformidad de las Fuerzas Armadas.

No vamos a desarrollar estas disposiciones, más allá de su influencia sobre las precedencias de sus representantes o de la institución a la que representan.

9.3. Las Fuerzas Armadas y su naturaleza institucional.

Consideramos que las Fuerzas Armadas (FAS) tienen naturaleza institucional, cuestión que debe orientar su colocación con respecto a otras instituciones. A la hora de establecer su precedencia, hemos de argumentar su importancia y entidad para ser consideradas como una organización, que, aunque dependiente del poder “civil” de forma indiscutible, como así lo dispone el artículo 97 de la Constitución, tiene importancia suficiente para ubicarse en los actos junto con otras instituciones del Estado, más allá de la dependencia, que comentábamos. Queremos destacar, además la capacidad de esta institución de organizar actos con suficientes características específicas para clasificarlos como especiales, diferenciados de los organizados por el Ministerio de Defensa del que depende, que también puede organizar actos de carácter general o especial, dependiendo de sus características, pero no consideramos que todos los actos de las Fuerzas Armadas sean actos específicos del Ministerio de Defensa.

No cabe dudar de que el aspecto administrativo es uno de los más destacados de las Fuerzas Armadas; de hecho existe una Administración militar, pero no es ese su único aspecto exclusivo, ya que existe una Jurisdicción militar que hemos estudiado al hablar del Poder Judicial (117.5 CE). Desde una perspectiva jurídica, las Fuerzas Armadas son una institución del Estado, porque como señala TRILLO-FIGUEROA ¹³⁴ posee los tres elementos necesarios iniciales: “la idea de la obra a realizar se sintetiza en la defensa nacional, como misión institucional de las FAS, que aúna sus distintas funciones; el poder organizado, órganos que se integran en las diferentes esferas del Estado, tanto en lo ejecutivo como en lo judicial, pero manteniendo su unidad sustancial por las manifestaciones de la comunión en la idea, que entraña la armonía de voluntades bajo la dirección de un jefe “.

En referencia al primero hemos visto con detalle la misión constitucional de las Fuerzas Armadas y, a partir de ellas, sus diferentes misiones; además, se organizan en órganos que

¹³⁴ TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, F. (1983): “Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española (esbozo de una construcción institucional)”. Boletín de Información (Ministerio de Defensa). Número 170.

mantienen su unidad sustancial por las diferentes manifestaciones de la comunión de la idea, a través de los tres ejércitos. Para este autor, la institución exige la subordinación del propósito individual a las aspiraciones colectivas de la institución, y por ello los miembros de la institución pierden su libertad en cierto grado.

De esta forma, aparece un cuarto elemento: “el dinamismo y adaptabilidad de la institución a las nuevas condiciones sociales”, lo que requiere que la situación de sus miembros se fije por un estatus objetivo que aquellos no pueden cambiar por un acto de su voluntad. También los militares tienen un específico e innegable *estatus* derivado de su pertenencia a la institución.

La concepción de la institución es para ROMANO ¹³⁵ “una identidad o cuerpo social con una unidad firme y permanente, que tiene una existencia objetiva exterior y visible, una organización estructural que absorbe los elementos que forman parte de ella”, pero lo importante es para este autor que “toda institución constituye por sí un ordenamiento jurídico, en cuanto tiene unas funciones y unas líneas de conducta determinadas”, de manera que “toda institución es un ordenamiento jurídico, y todo ordenamiento jurídico es una institución” por lo que podemos añadir que la institución Fuerzas Armadas tiene su propio ordenamiento jurídico: el “Derecho Militar”.

Este concepto como un ordenamiento jurídico propio se aleja del concepto de un Derecho Administrativo que incluye el Derecho Militar, que, desde nuestro punto de vista, no tiene una entidad diferenciada. Pese a esto, que es fundamental, hay una legislación amplísima y única que se diferencia de la normal de la administración y que podemos concretar en las denominadas Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (y las de cada uno de los ejércitos), “como un código deontológico, compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español” (Exposición de Motivos del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas), o en los honores militares, “que se realizan en representación de la Nación y en nombre de los poderes del Estado como homenaje y manifestación de respeto a la Bandera de España, al Rey y a determinadas personalidades, autoridades y mandos militares” (Exposición de Motivos del Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares), reconocidos como ordenadores de los actos de carácter militar, según lo dispuesto en el ya citado artículo 7 del Real Decreto 2099/1983 que regula las precedencias oficiales en España.

Si esa realidad institucional ejerce materialmente la fuerza legítima o poder coactivo que va implícita en la noción de soberanía, velando por la propia existencia del Estado, no se puede concebir que la Constitución la olvide. Por ello, la Constitución recoge a la institución de las Fuerzas Armadas en su articulado, ubicando su regulación en el Título preliminar, lo que las integra constitucionalmente junto con los principios del Estado democrático, recogidos en el mismo Título, sin considerar a las Fuerzas Armadas como un poder del Estado.

9.4. Las precedencias de las Fuerzas Armadas como institución.

Como hemos comentado, consideramos a las Fuerzas Armadas como una institución, no como una mera división administrativa del Ministerio de Defensa, como plantea una parte de la doctrina (OTERO ¹³⁶, principalmente) porque tiene entidad como institución, como opina TRILLO-FIGUEROA ¹³⁷. Además, esta cuestión es recogida en la exposición de motivos del Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, con su propia Administración, regulación y costumbres.

No negamos la dependencia orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas con respecto al Ministerio de Defensa, como órgano del Gobierno, que de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución dirige la “[...] Administración civil y militar y la defensa del Estado”, pero ello no conlleva que limitemos sus actos y toda la regulación sobre los mismos a la de cualquier otro departamento de la Administración, dada su regulación, su tradición y su especial idiosincrasia. Además, los actos de carácter especial que el reglamento regulador de las precedencias oficiales define, pueden ser organizados por departamentos de la Administración, entre los que consideramos a las Fuerzas Armadas. Además, aunque

¹³⁵ ROMANO, S. (1947): *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Pág. 55. Giuffrè. Milán,

¹³⁶ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 108).

¹³⁷ TRILLO – FIGUEROA Y MARTÍNEZ – CONDE, F. (1983). Op. cit.

diéramos por válida la teoría de que las FAS forman parte integrante del Ministerio de Defensa, podrían organizar actos de carácter especial.

La estructura orgánica de las Fuerzas Armadas se basa en la ordenación jerárquica de sus miembros por categorías y empleos militares, estableciendo un sistema específico y diferente al de otras instituciones en el seno de las propias Fuerzas Armadas. Por ello, a la hora de detallar las precedencias en esta institución, MEDINA ¹³⁸ realiza un estudio pormenorizado de la ordenación interna en el seno del Ministerio de Defensa y, en general, en las Fuerzas Armadas, donde señala algunas cuestiones básicas:

- la ordenación interna de su autoridades, tal como establece el Real Decreto 2099/1983, se ha efectuado por el propio Ministerio de Defensa en la Disposición Adicional primera del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica.

Esta ordenación, según la citada disposición, es:

1. "Ministro de Defensa.
2. Jefe del Estado Mayor de la Defensa, con rango de Secretario de Estado.
3. Secretario de Estado de Defensa.
4. Subsecretario de Defensa.
5. Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, con rango de subsecretario.
6. Jefe del Estado Mayor de la Armada, con rango de subsecretario.
7. Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, con rango de subsecretario.
8. Secretario General de Política de la Defensa, con rango de subsecretario".

La precedencia seguida a la hora de ordenar internamente a los altos cargos del Ministerio de Defensa no distingue entre autoridades "civiles" o "militares", coincidiendo con lo expresado por OTERO ¹³⁹ cuando reflexiona sobre el estamento militar y su real función constitucional que los incluye dentro del Ministerio de Defensa, aunque, como veremos, no estamos del todo de acuerdo con sus conclusiones, que afectan a la clasificación de los actos y a otras cuestiones.

- "En los actos puramente militares, el Ordenamiento General de Precedencias remite de forma expresa a la regulación específica determinada por el Reglamento de Honores Militares y otras disposiciones legales de aplicación". El autor se refiere a lo dispuesto en el artículo 7.1 que realiza esta remisión. Por ello, se deberá seguir lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, que determina que "la precedencia de los militares está determinada por el cargo o destino que se ocupe si está fijada en normas de carácter reglamentario y, en el caso de que no lo esté, se basa en el empleo; a igualdad de empleo, en la antigüedad en el mismo, y a igualdad de esta se resuelve a favor del de mayor edad", criterio que algunos autores de la doctrina (LÓPEZ-NIETO, MARÍN) citan y que veremos posteriormente, porque son utilizados con mucha frecuencia, diferenciándose de los actos no militares que recurren a criterios de ordenación entre iguales más limitados en su uso y completamente distintos a los militares.
- "De forma orientativa, y a efectos internos del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, la prelación utilizada en los actos de carácter especial, en los que están presentes autoridades civiles y autoridades militares es:
 1. Ministro de Defensa.
 2. Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
 3. Secretario de Estado de Defensa.
 4. Subsecretario de Defensa.
 5. Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra.
 6. Jefe del Estado Mayor de la Armada.
 7. Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire.
 8. Secretario General de Política de la Defensa.

¹³⁸ MEDINA ÁVILA, CARLOS J. (2016): Manual de Protocolo y ceremonial militar. (Págs. 81 y ss). Editorial Síntesis. Madrid.

¹³⁹ OTERO ALVARADO, M.T. (2000). Op. cit. (Pág. 108).

9. Director General de la Guardia Civil, en caso de asistencia a un acto específico del Ministerio de Defensa (rango de subsecretario).
10. Representantes institucionales de las Fuerzas Armadas, en su ámbito territorial.
11. Directores Generales y asimilados (según la ordenación establecida en la estructura orgánica básica) y tenientes generales por su antigüedad.
12. Generales de división.
13. Subdirectores generales y asimilados (según la ordenación establecida en la estructura orgánica básica) y generales de brigada.
14. Delegados y subdelegados de defensa, en su ámbito territorial.
15. Restantes mandos militares en función de su empleo y antigüedad”.

Esta ordenación intercala autoridades estrictamente militares con otras civiles, pero todas pertenecientes al Ministerio de Defensa, excepto el Director General de la Guardia Civil, que pertenece al Ministerio de Interior, pero que, al tratarse de una autoridad que representa a un cuerpo de seguridad del Estado sometido a disciplina militar, es incluido en este grupo de autoridades. El criterio seguido en esta ordenación sigue coincidiendo con la teoría de OTERO que hemos comentado pero que no olvidemos tiene para nuestro trabajo efectos diferentes a los que la autora deduce y, como hemos señalado, están realizados "orientativamente" y en clave interna del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, lo que limita mucho sus efectos en el protocolo en general.

- “La autoridad militar que represente en su cargo a una autoridad superior a la de su propio rango no goza de la precedencia reconocida a la autoridad que representa y ocupará el lugar que le corresponda por su propio rango, salvo que ostente expresamente y por escrito la representación de Su Majestad el Rey o del Presidente del Gobierno”.

El criterio de representación y sustitución de autoridades, limitadísimo en el reglamento de precedencias en el Estado, extiende sus efectos a las Fuerzas Armadas cuando trata estas figuras en su normativa específica. Esta cuestión llama la atención porque tratándose de una normativa propia, y con los límites expresados en el reglamento (recogidos en todos los apartados del artículo 7), podría perfectamente establecer criterios de representación y sustitución alternativos a los expresados en la norma general.

Con todos estos componentes, y de acuerdo con MEDINA, las Fuerzas Armadas suelen organizar actos de carácter especial, con las características inherentes a este tipo de actos, muy arraigados además en esta institución, y donde se aprecia un tratamiento diferente de su ceremonial basándose, como ya hemos comentado, en su legislación propia. Por otra parte, las Fuerzas Armadas participan en otros actos, principalmente en una parte de ellos, donde rinden honores a determinadas autoridades, lo que no conlleva que organicen el acto, sino que en él tienen una mera participación, aunque igualmente su participación viene regulada por su legislación específica al respecto.

Finalmente, hay que tener en cuenta otros rangos de ordenación, que establecen la ordenación de los Ejércitos y de sus unidades en las paradas militares, y que vienen establecidos por la antigüedad en la creación de los ejércitos, disponiéndose reglamentariamente la prelación de las diferentes armas y cuerpos en el Ejército de Tierra, únicamente cuerpos en la Armada e igualmente cuerpos en el Ejército del Aire y en los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas. En lo referentes a las paradas y desfiles militares, las precedencias entre ejércitos, armas, cuerpos y unidades son fijadas en las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos, que ya hemos citado.

10. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

10.1.La normativa de precedencias y las Comunidades Autónomas.

Más allá de los elementos constitutivos de la garantía constitucional de la que disponen los Estatutos de Autonomía, hay otros elementos referidos a las Comunidades que tienen en una relación directa con la normativa de precedencias que estamos analizando.

Uno de estos elementos, es la efectiva división territorial del Estado, que tiene fiel reflejo en la normativa de precedencias, ya que como hemos comentado, muestra una imagen externa del Poder, reflejando de forma gráfica la arquitectura del propio Estado. De esta forma, la relación

que se desarrolla en los actos oficiales entre las instituciones o entre las autoridades (o incluso de aquellas con éstas) escenifica la importancia de cada institución o autoridad con respecto a las otras, partiendo de la base de la propia imagen que tiene cada institución de sí misma.

En esta ordenación no se pueden plantear únicamente criterios de jerarquía (no normativa, sino de importancia de unas instituciones o autoridades con respecto a otras), en la que el criterio ordenador se base en que una institución es sencillamente más importante que otra, ya sea por la amplitud de su ámbito territorial o por sus competencias. También se hace necesario recurrir al principio de competencia, elemento fundamental para entender el Estado descentralizado, porque sin esta interpretación la ordenación no tiene valor en sí misma.

Hemos de tener en cuenta la función reservada a cada institución o autoridad dentro del esquema constitucional actual, su reconocimiento por la Constitución, la territorialidad, las competencias efectivas desarrolladas, su representatividad, la forma de elección de sus representantes, etc. Establecer un único criterio ordenador de las autoridades e instituciones o incluso un criterio único para todos los actos, tampoco sería correcto, porque ni autoridades ni instituciones tienen la misma importancia en cada uno de los actos porque hay una enorme variedad de los mismos, sino porque en cada uno de ellos, dependiendo de factores externos o internos, la citada puesta en escena puede variar.

Aunque hemos visto esto anteriormente, el criterio ordenador obedece a diversos principios, además de los de jerarquía y competencia: el de reparto efectivo de poderes, más allá de los tres poderes clásicos y sobre todo, un principio basado más en las funciones que se desarrollan en las diferentes instancias del Estado o su importancia para el mismo.

Sobre la base expuesta, analizaremos a continuación algunos elementos constitutivos de las Comunidades Autónomas que han influido sobre la normativa de precedencias: la vía de acceso a la autonomía y el contenido del Estatuto de Autonomía. La Constitución incluye entre sus disposiciones regulaciones que afectan a las Comunidades Autónomas y que, a nuestro entender, influyen sobre las precedencias de sus autoridades e instituciones:

- el artículo 152.1 CE obliga a las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento del artículo 151 CE a que sus órganos políticos principales sean: “una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno”, como expresa el propio artículo 152.1. Esta disposición condicionaba que las Comunidades Autónomas que deseaban acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 tuvieran que disponer, necesariamente, de estas autoridades e instituciones: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente y, además tuvieran que ser designados en la forma constitucionalmente regulada. Dentro de las instituciones destacables en cada Comunidad Autónoma en el mismo artículo 152.1, segundo párrafo, se cita al Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma, que “culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma” y que es citado no como un órgano propio de la misma, sino como parte del poder judicial, único para toda España;
- la Constitución también regula otras vías de acceso a la autonomía, no condicionando de qué autoridades o instituciones han de disponer. El artículo 147 CE se refiere a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 CE manifestando que, al establecer los contenidos básicos de los Estatutos de Autonomía estos deberán contener “c) la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias”.

También entran en una indefinición de qué autoridades e instituciones se pueden dotar las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por las vías de las siguientes disposiciones constitucionales:

- la Disposición Adicional Primera para Navarra,
- la Disposición Transitoria Segunda por la que accedieron a la autonomía Cataluña, País Vasco y Galicia, aunque en este caso su equiparación con la vía del artículo 151 conlleva las limitaciones expresadas anteriormente,
- el artículo 144 en sus diferentes apartados para todo o parte del territorio: Andalucía para la provincia de Almería, donde se utilizó además del 151; Castilla León para la provincia de Segovia, donde además se utilizó el 143.2; y, por motivos diferentes, Ceuta y Melilla donde se utilizó el 144.b, en lugar de la Disposición Transitoria Quinta prevista para las dos ciudades,
- el 144.a finalmente para Madrid.

Recordemos que la Constitución establece no sólo un límite en las competencias asumidas al constituirse la autonomía, sino también la ampliación estatutaria ya que, a no ser que se haya realizado por la vía del art. 151 CE o vías asimiladas a la misma, las Comunidades Autónomas cuya vía de acceso a la autonomía política se realizó utilizando otros artículos de la Constitución tuvieron que esperar cinco años para llegar al nivel de autonomía de las que accedieron directamente al máximo competencial. No obstante lo anterior, todas las Comunidades Autónomas disponen actualmente de las mismas autoridades e instituciones básicas porque a partir de los Pactos Autonómicos de 1981 se determinó así, para darle unidad al sistema. Sin embargo, llama la atención, como indica MUÑOZ ¹⁴⁰, que esta “organización mínima obligada se impone a las Comunidades constituidas por la vía del artículo 151 o de autonomía máxima y no, en cambio, a las demás, de lo que resulta que los poderes organizativos de aquellas, en este concreto punto, aparecen más condicionados pese a ser superior el nivel de su autonomía”.

Por lo tanto, hay una vinculación directa entre la vía de acceso a la autonomía y las autoridades e instituciones básicas de cada Comunidad Autónoma, que vienen recogidas en cada uno de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo en la actualidad esa diferencia no existe, dado que, como hemos comentado, todas las Comunidades Autónomas disponen, aproximadamente, de las mismas autoridades e instituciones. Únicamente podemos encontrar una excepción a aquéllas que en sus respectivos Estatutos de Autonomía no dispusieron de alguna competencia específica, renunciaron a ella o, sencillamente, no consideraron que fuera necesario incluir a determinadas autoridades o instituciones, sobre todo aquéllas que duplicaban en el territorio de la Comunidad Autónoma instituciones estatales, como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas.

Es en el reglamento regulador de las precedencias oficiales en España, que incluye algunas instituciones de las Comunidades Autónomas, únicamente tienen fiel reflejo las que son mencionadas en la Constitución: la Asamblea Legislativa, representada por su Presidente y los miembros de la Mesa en el orden individual, así como la institución de la Asamblea en el orden colegiado; el Consejo de Gobierno (bajo diferentes denominaciones dependiendo de la Comunidad Autónoma), representado por los miembros del mismo en el orden individual y del citado Consejo como institución en el orden colegiado; y, finalmente, el Presidente de la Comunidad Autónoma en las ordenaciones individuales, tanto dentro como fuera de su territorio, al tratarse de una autoridad del Estado y representante ordinario del mismo en el territorio de la Comunidad Autónoma que presida.

La parquedad en la representación de los representantes de los diferentes (y abundantes) órganos de las Comunidades Autónomas y sus representantes, es uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la actual regulación de precedencias en el Estado, siendo una reivindicación constante de la doctrina la actualización del reglamento regulador para que incorpore más representación de las Comunidades Autónomas, para constituir así un reflejo de lo expresado en la exposición de motivos del propio reglamento al indicar que “singular relieve entraña [...] la constitución organización territorial del Estado, en cuyo seno, y sin mengua de su unidad, nacieron y se integran, en proceso normativo ya concluso, las diecisiete Comunidades Autónomas radicadas e el respectivo marco de su territorio”, consideración que no deja de ser una declaración de intenciones no reflejada de forma clara

¹⁴⁰ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol II. (Págs. 78 y 79).

en el articulado de esta disposición reglamentaria. Esta reivindicación también se basa en que la intercalación de autoridades de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales entre los que ya constan en los artículos que ordenan individualmente autoridades o corporaciones es especialmente dificultoso, dado que dispone de esa competencia el Estado, ha desaparecido el principal interlocutor estatal (el Jefe de Protocolo del Estado) y únicamente queda la posibilidad de organizar actos que tengan la consideración de ser de carácter especial, lo que da más libertad a los organizadores de los mismos a la hora de ordenar a sus propias autoridades

Además de estos criterios constitucionales, las propias características de cada Comunidad Autónoma conllevan la posibilidad de crear órganos estatutarios dentro de la organización propia de cada una de ellas. Estos órganos son, en algunos casos, de nueva creación, pero otros son herederos de una larga tradición histórica, normalmente foral, lo que se ve reflejado tanto en su denominación como en sus competencias específicas y su funcionamiento. Esto no impide para que algunos de estos órganos “históricos” hayan asumido competencias “de nueva planta”, en su territorio, de acuerdo con el nuevo orden constitucional y en desarrollo de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Hay, por otra parte, órganos que coinciden en su función con otros de carácter estatal, pero con un ámbito de actuación limitado a su propia Comunidad Autónoma y sus habitantes, y siempre cumpliendo con las previsiones constitucionales efectuadas para esos órganos de ámbito estatal. Así, han surgido en algunas Comunidades Autónomas Tribunales de Cuentas, Defensores del Pueblo o Consejos Consultivos autonómicos, similares al Consejo de Estado con funciones muy semejantes a las de los órganos centrales del Estado que o constitucionalmente o a través de la jurisprudencia constitucional han encontrado su encaje entre las diferentes instituciones del Estado. También hay Comunidades Autónomas que disponen de instituciones estatutarias al margen de la estructura estatal de instituciones y poderes. Por poner algún ejemplo, en la Comunidad Valenciana se dispone de instituciones como el *Consell Valencià de Cultura* o la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* con competencias relacionadas con la realidad cultural o el uso de las dos lenguas cooficiales.

Finalmente, dentro de las competencias reconocidas constitucionalmente, queremos destacar la capacidad de auto organización como uno de los elementos esenciales de la competencia de ordenación de autoridades en las Comunidades Autónomas. Por ello, la organización de los órganos, autoridades e instituciones propios, tanto los comunes a todas las Comunidades Autónomas como específicos de cada una de ellas, será una competencia de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.1ª al indicar que puede asumir competencias en la “organización de sus instituciones de autogobierno”, entre las que entendemos incluida la de establecer precedencias entre ellas.

Esta auto organización es un elemento fundamental para nuestro estudio porque otorga potestades o establece límites en su ejercicio:

- como potestades:
 - o cada Comunidad Autónoma en uso de su competencia de auto organización puede regular (entre otras muchas cuestiones) sus precedencias internas a través de un reglamento o una ley, aunque la mayoría de ellas lo han realizado por vía reglamentaria. Si no regula la precedencia de sus propios actos e instituciones, ha de someterse necesariamente a lo dispuesto por el Estado al respecto, lo que conlleva el uso del Real Decreto 2099/1983 y sus criterios y, como en esta no se contemplan muchas de las instituciones y autoridades autonómicas existentes deja de ser un instrumento efectivo de ordenación, de ahí que la mayoría se hayan dotado de un elemento ordenador propio. Esta falta de utilidad del reglamento estatal para ser usado por las Comunidades Autónomas es debido a que no llegó a regular en detalle todas las autoridades autonómicas o locales susceptibles de ser ordenadas. Esto ha sucedido porque la regulación efectuada en 1983 cumplía con las previsiones constitucionales de implantación de las Comunidades Autónomas, reflejando inequívocamente las autoridades e instituciones comunes a todas las Comunidades Autónomas recogidas en la Constitución (a saber: Presidente, Consejo de Gobierno y Asamblea Legislativa y, por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia) pero con el paso del tiempo, la transferencia efectiva de competencias, el aumento de autoridades, instituciones o corporaciones ha ido variando significativamente y prácticamente todas las Comunidades Autónomas disponen de las mismas lo que ha dejado obsoleto al

reglamento estatal en cuanto a la previsión de que autoridades autonómicas o locales han de ser ordenadas en los actos generales de las Comunidades Autónomas, como veremos. Realmente, las únicas diferencias de una Comunidad a otra surgen o por la voluntaria asunción de determinadas competencias o por la idiosincrasia de cada una de ellas, lo que condiciona la existencia de otras autoridades no comunes al resto de Comunidades Autónomas;

- o la capacidad de auto organización, según la jurisprudencia que hemos estado manejando también se hace efectiva en:
 - poder establecer una vía de colaboración con el Estado para determinar un criterio de precedencia relativa entre autoridades de una Comunidad Autónoma (en la sentencia referenciada de Cataluña) y del Estado cuando éstas comparezcan a un acto oficial organizado por una Comunidad Autónoma, según dispone la STC 38/1982;
 - la presidencia de los actos organizados por los entes locales (en la sentencia referenciada el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria) cuando a ellos asistan autoridades de una Comunidad Autónoma, según establece la STSJ ICAN 915/2002;
 - la ordenación de la precedencia de las autoridades locales y los Consejos Insulares en actos organizados por una Comunidad Autónoma (en la sentencia referenciada las Islas Baleares), según disponen la STSJ BAL 936/2002 y la STS 3022/2007.

- en cuanto a los límites, la capacidad de auto organización no puede regular:

- o las precedencias relativas de autoridades del Estado en actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas (en la sentencia referenciada Cataluña) (SSTC 38/1982), siendo el Estado quien ha de elaborar un criterio al respecto;
- o la presidencia de actos académicos, organizados por una universidad (en la sentencia que reseñamos es la Universidad de La Laguna) como indica la STSJ ICAN 915/2002 y STS 6186/2004.

10.2. Jurisprudencia sobre la competencia de la ordenación de autoridades autonómicas y locales.

Dentro de nuestro estudio, hemos de destacar que algunos de los conflictos de competencias o de interpretación de la normativa de precedencias han sido dirimidos por los diferentes tribunales, en uso de sus respectivas competencias al respecto.

Así, que afecten a la competencia de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales hay una variada jurisprudencia:

a) Los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.

Hay dos sentencias de las que hemos citado sus fundamentos jurídicos en este trabajo: las SSTC 38/1982 y la 12/1985. En ambas el conflicto de competencias, además de afectar al rango reglamentario de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado, se determina:

- la competencia del Estado, y, en particular del Gobierno como órgano central o general del Estado para regular las precedencias oficiales en el Estado;
- esta regulación puede contener la ordenación de autoridades de diferente orden, incluyendo, por tanto, a autoridades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales;
- en los actos de carácter general, el establecimiento de criterios de ordenación relativa entre autoridades de la Comunidad Autónoma organizadora de un acto y del Estado corresponde al Estado. También en este tipo de actos, pero organizados por una entidad local, el establecimiento de criterios de ordenación relativa de autoridades de la Entidad Local con otros del Estado, corresponde al Estado;
- en los actos de carácter especial, organizados por una Comunidad Autónoma, que entendemos puede hacerse extensible a los actos organizados por una Entidad Local, el

organizador puede establecer una vía de colaboración con el Estado, proponiendo un criterio de ordenación relativo entre sus propias autoridades y las del Estado.

Estas sentencias y sus contenidos las veremos en detalle a la hora de tratar la competencia de ordenación de autoridades e instituciones en la regulación realizada por el Estado, así como las posibilidades de transferencia de la misma a las Comunidades Autónomas.

b) Las interpretaciones sobre la normativa de precedencias realizadas por el Tribunal Supremo.

Al Tribunal Supremo también han llegado algunas de estas cuestiones:

- la STS 9965/1986, en la que el Tribunal modificó la ordenación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas en los artículos 10 y 12 del Real Decreto 2099/1983
- las SSTS 1222/2008 y 3022/2007, en las que, en casación, el Tribunal confirmó las SSTSJ BAL 936/2002 y 938/2002, respectivamente, referentes a la regulación de precedencias efectuada por el Gobierno de las Islas Baleares, que invadía competencias del Estado.
- c) Las interpretaciones sobre normativas de precedencias realizadas por los Tribunales Superiores de Justicia de algunas Comunidades Autónomas.

Hay dos Comunidades Autónomas (las Islas Baleares y las Islas Canarias) donde se han dictado sentencias sobre cuestiones de precedencia de autoridades e instituciones contenidas en sus respectivos decretos de precedencias, que acabaron siendo interpretadas por los Tribunales Superiores de Justicia respectivos: de las Islas Baleares (SSTSJ BAL 936/2002 y 938/2002), y de las Islas Canarias (STSJ ICAN 915/2002).

d) La autonomía local y las precedencias en la Administración Local. La sentencia 915/2002 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Parece necesario completar este estudio tratando algunas cuestiones de la autonomía local, tratando con detalle la única sentencia recaída sobre las precedencias en la Administración Local y la competencia de ordenación de autoridades de diferente orden en actos organizados por esta administración. Por ese motivo, analizaremos detenidamente la Sentencia 915/2002 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

d.1) Antecedentes de la Sentencia 915/2002.

Publicado el Decreto 202/1997, de 7, de agosto, "Reglamento de Precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias", su artículo 4.2 disponía que, cuando los actos oficiales fueran organizados por un Cabildo Insular o un Ayuntamiento, "la presidencia correspondería al Presidente del Cabildo o al Alcalde, respectivamente, salvo que concurriera otra de superior precedencia". Para indicar que otras autoridades tenían más precedencia, independientemente de quien organizara, se definía de forma concreta en las autoridades que ocuparan los tres primeros números del artículo 3 del mismo Decreto. En ese caso serían estas autoridades las que ostentaran la presidencia. Finalmente, en caso de que aquella autoridad no ostentara la presidencia ocuparía el lugar inmediato a la misma. Lo que este artículo del Decreto canario venía a indicar en definitiva era que cualquier acto organizado por Cabildos Insulares o Ayuntamientos sería presidido siempre por el Presidente del Gobierno de Canarias, el Presidente del Parlamento de Canarias o el Vicepresidente del Gobierno de Canarias, sin más opción.

Este artículo coincidía con el criterio expresado en el artículo 4.1 del propio Decreto al disponer que "la presidencia de los actos corresponde a la autoridad que los organice, salvo cuando concurra otra de superior precedencia, según los seis primeros números del artículo anterior, en cuyo caso será ésta la que ocupe la presidencia". Este criterio relegaba tanto a los alcaldes como a los presidentes de los Cabildos a un lugar, en sus propios actos, muy por detrás de lo que parecía lógico prever, dada su importancia dentro de las instituciones a las que representan, que al menos el Alcalde es elegido directamente por los ciudadanos y, sobre todo por la autonomía local (dispuesta en el art. 137 CE), que analizaremos con detenimiento posteriormente. La cuestión de la precedencia, desde nuestro punto de vista, enlazaba

directamente con la “garantía institucional” reconocida por el Tribunal Constitucional, por lo que analizaremos la aplicación de la citada garantía a estas cuestiones protocolarias.

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria impugnó el Decreto 202/1997 interponiendo recurso contencioso-administrativo que contenía una interesante propuesta alternativa a la del artículo 4.2 del citado Decreto: que la presidencia de esos actos debía recaer únicamente en el Presidente del Gobierno de Canarias y en el Vicepresidente, sólo en el caso en que sustituyera al Presidente. En su recurso, la parte recurrente, obviaba al Presidente del Parlamento de Canarias ya que consideraba que no debía presidir en su caso los actos organizados por un ayuntamiento. El Ayuntamiento comenzaba indicando que “el decreto es contrario a la autonomía de los entes locales”, pero inmediatamente después ceñía el ámbito de aplicación de la disposición recurrida al ámbito local por ser el que afectaba de forma directa a la demandante, al indicar que la “Comunidad Autónoma [era] incompetente para dictar normas de precedencia para los actos de índole estrictamente local o que se celebren en un municipio concreto”, lo que añade a la autonomía local un criterio muy extendido en el protocolo oficial e institucional: el de la propia residencia, que agravaba la disposición que permitía la presidencia de los actos municipales a autoridades ajenas al ámbito local que el Decreto relacionaba.

En lo que se refiere exclusivamente a las precedencias, hay algunas notas sobre el Decreto que queremos destacar y que analizaremos:

- mantiene en su articulado un único criterio referido a quienes son las primeras autoridades en los actos oficiales, no sólo los organizados por las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino cualquier acto organizado por cualquier institución.
- en este reglamento no se diferencian los actos de carácter general de los de carácter especial, lo cual no deja de ser sorprendente, porque no suelen contener criterios de ordenación iguales, como veremos;
- el decreto refleja la indiferencia mostrada por el legislador sobre cual es exactamente la institución organizadora de cualquier acto oficial, con dos excepciones: los Ayuntamientos y Cabildos insulares (art. 4.2) y las universidades (Disposición Adicional, del Decreto aunque derogada) que precisan de un criterio particular, dándoles una cierta importancia y no imponiéndoles el criterio general del artículo 4.1. de forma estricta, al considerar que sus actos protocolarios son de carácter especial, como veremos posteriormente.

d.1.1) Primeras autoridades.

Para delimitar el concepto de primeras autoridades, el artículo 4.1 se refiere al artículo 3 del mismo Decreto, que ordena individualmente a las autoridades, a la hora de indicar cuales son las seis primeras que debían presidir todos los actos: Presidente del Gobierno, Presidente del Parlamento, Vicepresidente del Gobierno, Consejeros del Gobierno, Presidente del Cabildo en cuya isla se realice el acto y Alcalde del municipio del lugar.

d.1.2) La presidencia de los actos generales y especiales.

A partir de esto, el Decreto establece diferentes alternativas a la presidencia de los actos, donde la regla general, establece, por vía del art. 4.1 citado, que “la presidencia de los actos corresponderá a la autoridad que organice”, un criterio frecuente en las disposiciones oficiales de precedencias y recogida en el artículo 4.1 Real Decreto de Precedencias en el Estado.

Las excepciones a esta regla son:

- la contenida en el mismo artículo 4.1 *in fine*, que indica que el organizador del acto no presidirá el mismo “cuando concurra otra de superior precedencia”, pero sólo “si ocupa los seis primeros números del artículo anterior, en cuyo caso será ésta la que ostente la presidencia”. Como vemos, es completamente indiferente al legislador quien organice el acto, como sea el mismo o bajo que circunstancias se realice: siempre lo presidirá una de las seis primeras autoridades si asisten al acto;
- la expresada en el artículo 4.2, que establece inicialmente la regla general de “quien organiza, preside”, pero posteriormente dispone que tres autoridades (Presidente del

Gobierno, Presidente del Parlamento y Vicepresidente del Gobierno) que tienen más precedencia que los organizadores deben pasar por delante del Presidente del Cabildo o del Alcalde. Así, aunque éstos (Alcalde o Presidente del Cabildo) estén incluidos entre los seis que consideramos “primeras autoridades”, el Decreto mantiene su criterio al colocar por delante de las autoridades que ocupan los puestos 5 y 6 de artículo 3 a las que según el mismo texto tienen más precedencia. De la relación exceptúa que puedan presidir estos actos los consejeros del Gobierno, aunque sean considerados primeras autoridades;

- también podemos encontrar una excepción en el artículo 4 del Decreto 202/1997, epígrafe 3, que vuelve a distinguir un organizador de los actos para determinar una presidencia diferente, en particular la organización es realizada por Cabildos o Ayuntamientos pero por delegación del Gobierno de Canarias. En estos casos regirá lo dispuesto en el artículo 3 que hemos citado, lo que vuelve a establecer que algunas autoridades, como hemos visto, pasan por delante de los propios organizadores porque el acto no es propio, sino delegado. En este caso, a las tres autoridades que hemos comentado, hemos de añadir a los consejeros, que no estaban incluidos anteriormente;
- y, finalmente, la disposición recogida en la Disposición Adicional, referida a la presidencia de los actos académicos organizados por las universidades, disponiéndose textualmente que “en los actos académicos de carácter universitario corresponderá la Presidencia al Presidente de la Comunidad Autónoma y tras el Rector de la universidad organizadora se situará el Presidente del Parlamento, el Vicepresidente del Gobierno y el Consejero de Educación, Cultura y Deportes, en su caso”.

De esta forma, el Decreto no sólo colocaba al Presidente del Gobierno de Canarias por delante del rector de la universidad sino que le indicaba que otras autoridades se debían colocar a continuación del rector, afectando no sólo a los criterios de la entidad organizadora para la presidencia del acto, sino a la precedencia de otros invitados que, en este caso también ocuparán la presidencia físicamente, pero que no presidirán el acto. Este criterio, como vemos, también difiere de la regla general, pero sitúa a los rectores como autoridades en sus actos con una precedencia superior a la de los Alcaldes o los Presidentes de los Cabildos en los suyos. Esta disposición fue declarada nula por la STSJ ICAN 672/2000 y, posteriormente, reiterada en casación por la STS 6186/2004.

De lo planteado hasta ahora podemos deducir que hay una diferenciación real entre actos de carácter general y especial, aunque estos no obedecen a las normas habitualmente aplicables a este tipo de actos.

Tabla 2. Actos de carácter general y especial en el Decreto 202/1997 de precedencias en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.

Artículo del Decreto 202/1997	Organizador	Presidencia de los actos	Clasificación del acto
4.1.	Cualquier autoridad (lo que incluye a las autoridades que consideramos "excepciones")	"la autoridad que los organice"	General, aplicable a todos los actos, organice quien organice.
4.1. <i>in fine</i>	Cualquier autoridad (lo que incluye a las autoridades que consideramos "excepciones")	Si concurre una autoridad de mayor precedencia a la organizadora contenida en los números 1 al 6 del art. 3 del Decreto, aquella ostentará la presidencia	General, la presidencia está condicionada por la asistencia de determinadas autoridades.
4.2.	Cabildo Insular o un Ayuntamiento (caso normal)	Presidente del Cabildo o Alcalde	General, aplicable a todos los actos organizados por Cabildos Insulares o Ayuntamientos.
4.2.	Cabildo Insular o un Ayuntamiento.	Si concurre una autoridad de mayor precedencia contenida en los números 1 al 3 del art. 3 del Decreto, ésta ostentará la presidencia.	Especial porque tiene en consideración cuales son las entidades organizadoras de los actos, obligándoles a que sus actos sean presididos sólo por tres autoridades, si asisten.
4.3	Cabildo Insular o un Ayuntamiento	Por delegación del Gobierno. Regirá lo dispuesto en el art. 3 por lo que vuelve al criterio del art. 4.2 añadiendo a los consejeros del Gobierno.	General, aplicable a todos los actos organizados por Cabildos Insulares o Ayuntamientos por delegación del Gobierno.
Disposición Adicional (anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y en casación por el Tribunal Supremo)	Universidades.	Actos académicos. Si concurre el Presidente del Gobierno lo presidirá. Si concurren el Presidente del Parlamento, el Vicepresidente del Gobierno y el Consejero de Educación, Cultura y Deportes se colocarán a continuación del Rector.	Especial, porque tiene en consideración que es la universidad la entidad organizadora, obligándoles a que estos actos académicos sean presididos por el Presidente, si asiste, y disponiendo la precedencia de las máximas autoridades en este acto de carácter especial.
Disposición Adicional (tras su anulación).	Universidades.	Actos académicos. Concurra quien concurra.	Especial, por la misma razón señalada anteriormente: la universidad es la entidad organizadora. Podrán disponer la presidencia y ordenación de sus actos académicos de acuerdo con dos criterios: - quien organiza, preside, recogido en los Estatutos de la universidad organizadora que da la presidencia de todos los actos académicos al rector - se respetan las prerrogativas estatales o autonómicas de protocolo de otras autoridades políticas, pero es un criterio que aplicará la propia universidad organizadora. Al no estar regulada por el Decreto de precedencias de la Comunidad Autónoma de Canarias las universidades pueden realizar los actos académicos de acuerdo con su normativa propia en todos sus aspectos.

En nuestra opinión, los actos de carácter especial de este Decreto que son los organizados por los entes locales y las universidades (y, por supuesto, otras autoridades e instituciones), que se apartan de las características comúnmente aceptadas para este tipos de actos. En ellos, la libertad del organizador para determinar sus precedencias es absoluta y suele venir expresada en su normativa propia o por la costumbre o tradición de la institución. Son realizadas o tenidas en cuenta a partir del principio de auto organización del que disponen estas instituciones. De esta forma, sólo entran en juego los criterios ajenos al organizador, contenidos en la normativa general cuando no existe una regulación propia de las instituciones sobre sus actos oficiales.

Como base de nuestra argumentación, tengamos en consideración lo dispuesto en:

- el Real Decreto 2099/1983, artículos 3.b), que define los actos especiales, y 6, que determina sus precedencias, y
- la STC 38/1982, que diferencia los actos generales de los especiales a la hora de establecer la precedencia relativa entre autoridades de diferente orden (Estado-Comunidad Autónoma). Esta diferenciación es importantísima, porque permite al organizador de los actos especiales realizar una propuesta de ordenación entre autoridades de distinto orden al Estado, mientras que si el acto es general es el Estado el que tiene la competencia de esa ordenación de autoridades de diferente orden, sin dar opción a la Comunidad Autónoma a establecer un criterio de ordenación mixta y negociarlo con el Estado.

d.2) Fundamentos Jurídicos de la sentencia.

Como resumen del motivo del recurso, el Tribunal expresa en el principio de su FJ 1 que, en esencia, debe considerar si, de acuerdo con la demandante, “el decreto es contrario a la autonomía de los entes locales, resultando la Comunidad Autónoma incompetente para dictar normas de precedencia para los actos de índole estrictamente local o que se celebren en un municipio concreto”. Alternativamente a esto, la demandante “considera que el artículo 4.2 debe ser anulado” en cuanto establece a la presidencia de los actos organizados por el Cabildo Insular o el Ayuntamiento.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias se opone a la demanda “considerando que el Decreto, en general, y la regulación en particular, no atentan contra la autonomía local y que la Comunidad Autónoma tiene competencia para normar las precedencias como lo ha hecho en aquellos actos en que concurren sus autoridades e instituciones, con fundamento en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía (desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local)”.

A continuación desglosaremos el resto de Fundamentos Jurídicos de la sentencia:

d.2.1) Fundamento Jurídico 2.

Inicialmente, el Tribunal aclara que el Estado es competente para regular las precedencias oficiales en España (lo que ha realizado a través del Real Decreto 2099/1983) ya que, por vía del art. 149.3 CE, las Comunidades Autónomas sólo tienen las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Además indica esta materia “en las relaciones Estado – Comunidades Autónomas [...] no tratándose de una competencia asumida en el respectivo Estatuto de Autonomía, corresponde al Estado su regulación”, algo con lo que estamos esencialmente de acuerdo, como hemos señalado en la parte de nuestro trabajo referida a la competencia de regular las precedencias oficiales en España.

El Tribunal constata que no existe una norma específica que atribuya la competencia de determinar la precedencia tratada a la Comunidad Autónoma de Canarias. Recordemos que, en particular, la competencia consistía en establecer la precedencia en los actos de índole estrictamente local o que se celebren en un municipio concreto (esta última observación conlleva un criterio de “territorialidad” muy extendido que debería condicionar la sentencia). De hecho, aunque el Decreto de Precedencias de Canarias, objeto del recurso, es exclusivamente autonómico no afecta a las autoridades estatales ni el orden de precedencias relativas cuya regulación corresponde al Estado, según dispone la STC 12/1985 (FJ 3), de acuerdo con el criterio expuesto en la STC 38/1982, FJ 2.

A continuación el Tribunal entra en el examen del estado de la cuestión, preguntándose si ya existe una norma específica que disponga quien tiene las competencias motivo del recurso, señalando que “en el Estatuto de Autonomía de Canarias no existe una norma específica que le atribuya la competencia en orden a determinar las precedencias que aquí tratamos”, refiriéndose a lo dispuesto en el artículo 4.2. Además el Decreto recurrido constriñe su ámbito “al autonómico, sin afectar a las autoridades estatales y al orden de precedencias relativas cuya regulación corresponde al Estado”, ambas cuestiones deducidas de la jurisprudencia constitucional (SSTC 38/1982 Y 12/1985) y, finalmente, que “corresponde a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, en ejercicio de sus facultades de auto organización ‘ordenar’ a

sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizadas en los que no concurren otros del Estado”.

d.2.2) Fundamento Jurídico 3.

En este fundamento jurídico, clave de la sentencia, el Tribunal analiza si igualmente la Comunidad Autónoma es competente para dictar una norma que regule las precedencias de sus propias autoridades e instituciones en los actos organizados por los Entes Locales, pero con pleno respeto a la autonomía local reconocida en el art. 137 CE.

Esta autonomía local es analizada por el Tribunal indicando las siguientes cuestiones:

- cita la STC 4/1981, refiriéndose a que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo;
- cita también, a continuación la STC 38/1982 al indicar que se ha de delimitar un “núcleo esencial de competencias” imprescindibles para reconocer la institución tal y como es representada por la conciencia social de cada tiempo o lugar, si bien que su configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límites que el reducto indisponible o núcleo esencial garantizado constitucionalmente;
- como continuación a su argumentación, el Tribunal Superior cita el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, cuyo artículo 41 dispone que “el Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: 1. Representar al Ayuntamiento y presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de Protocolo [...]”, norma que según la sentencia sólo se refiere a actos organizados por las autoridades locales y con relación a sus autoridades o instituciones, indicando que:
 - o no se proyecta frente a aquellos otros actos en los que concurren autoridades o personalidades del Estado a los que, evidentemente, habrá que aplicar el Real Decreto 2099/1983, porque estaríamos hablando de una precedencia relativa entre autoridades de distinto orden, unas de las cuales son autoridades del Estado, competencia reconocida por el Tribunal Constitucional al Estado en sus SSTC 38/1982 y 12/1985, como ya hemos visto;
 - o y, en el caso de los actos organizados por alguna Entidad Local a los que concurren autoridades o instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias el Tribunal se pregunta “si la Comunidad puede dictar una norma como la controvertida, Decreto 202/1997, artículo 4, para ordenar las precedencias entre las autoridades locales y autonómicas”, por lo que estamos hablando, de nuevo, de establecer un criterio de ordenación de precedencias relativas entre autoridades de dos órdenes: locales (en sus dos ámbitos en esta Comunidad Autónoma: Cabildos Insulares y locales) y autonómicas. Pese a que otras disposiciones más generales defienden en cualquier caso la presidencia de los Presidentes de los Cabildos Insulares o de los Alcaldes, es la Comunidad Autónoma la que, a través de ese artículo del Decreto 202/1997, regula esta cuestión y determina un criterio muy semejante al establecido por el Tribunal Constitucional al referirse a que se establezca la prelación relativa entre autoridades de diferente orden: que la que tiene un ámbito territorial de ámbito mayor sea la que tenga la competencia, justificando en este mismo FJ su posición.
- El Tribunal expone que la representación de la Comunidad Autónoma mantiene esa competencia:
 - o con fundamento en el artículo 32.4 de su Estatuto de Autonomía que realiza la siguiente atribución: “corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...] 4. Régimen local” y
 - o argumentando que “por razón de tratarse de una Administración territorial de ámbito mayor que los entes locales y configurarse (sus instituciones y autoridades) como los máximos representantes del pueblo canario”.
- Seguidamente, el Tribunal detalla que el Decreto 202/1997 “se limita a establecer el orden de precedencias entre autoridades e instituciones de la Comunidad Autónoma cuando

concurrir a actos organizados por los entes locales; por otra parte, que “Ayuntamientos y Cabildos Insulares pueden desarrollar reglamentos de protocolo para ordenar autoridades y organismos de ellos dependientes dentro de sus respectivos ámbitos”.

Es muy importante lo que dice el Tribunal a continuación, ya que indica que “tales prescripciones no alcanzarían a los actos a los que acuden personalidades o autoridades de la Comunidad Autónoma, sin que pueda mantenerse que aún en estos supuestos les resultaría de aplicación el reglamento local de protocolo pues ni la normativa estatal ni la autonómica de desarrollo (que en este caso es la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias) atribuyen tal competencia a los Ayuntamientos o Cabildos.

Además, la regulación efectuada por la Comunidad no afecta al ámbito de la autonomía local porque “únicamente” establece un orden de preferencias entre cargos y entes públicos en los actos oficiales, que el Tribunal considera que se realiza “sin conferir honor o jerarquía, ni implicar modificación del propio rango, competencia o funciones reconocidas o atribuidas por la Ley”, como se indica en la mayoría de los decretos autonómicos de precedencias, basándose en lo dispuesto en el art. 1.2 del Real Decreto 2099/1983, que, a su vez, continúa con el criterio dispuesto en la reglamentación estatal de 1968.

Como conclusión de este Fundamento Jurídico, según el TSJ, la regulación combatida no supone alteración ni modificación de lo dispuesto por la normativa en materia de régimen local, sobre la presidencia y representación que corresponde al Alcalde (o, por extensión al Presidente de un Cabildo Insular), limitándose a disponer la prelación que le corresponde cuando concurren al acto autoridades de la Comunidad Autónoma, algo con lo no esencialmente no estamos de acuerdo, como ya veremos, porque creemos que va más allá de disponer la prelación de autoridades de distinto orden en actos municipales o de los Cabildos Insulares (por extensión).

Creemos necesario delimitar con precisión el concepto de autonomía de los municipios, que la sentencia resume en una breve referencia al art. 137 CE y a las SSTC 4/1981 y 38/1983 (obviando los contenidos de la STC 32/1981). Será a partir de su correcta definición cuando apreciaremos si las entidades locales, y en particular el Ayuntamiento demandante, son competentes para ordenar completamente sus actos, decidiendo la precedencia de los mismos, incluso cuando a ellos asisten autoridades de otro orden, en este caso de la Comunidad Autónoma.

d.2.3) Fundamento Jurídico 4 y Fallo.

En esta parte de la Sentencia se trata la cuestión por parte de la administración demandante del orden de precedencias dispuesto en el artículo 4.2 en cuanto al Presidente del Parlamento, admitiendo sólo la presidencia del acto por el Presidente del Gobierno de Canarias o Vicepresidente, pero únicamente, cuando le sustituya. Este criterio coincide con lo expresado en el propio decreto a la hora de tratar los actos académicos de las universidades, por lo que no es una propuesta inédita para la parte demandada. No es destacable, llegados a este punto, que la Disposición Adicional que contiene el criterio expresado para los actos académicos de la Universidad fuera anulada porque el criterio, inicialmente, parecía válido para ser tenido en cuenta con otra institución que tiene una clara diferenciación en el Decreto autonómico de precedencias.

A pesar de que en este argumento jurídico se cita y resume el FJ 1 de la STC 12/1985 que dispone que la materia de las precedencias, como ya hemos visto, “excede de lo que pudiera denominarse vida social o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades entre sí y ante los ciudadanos todos y, en el fondo al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de aquellos deba situarse cuando ocurra con otros”, el Tribunal Superior parte de este argumento al indicar que:

- “la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para establecer precedencias en aquellos actos, aun organizados por los Entes Locales, pero en los que concurren autoridades u organismos de ámbito autonómico”, sin más justificación que la expresada

por el Tribunal haciendo uso, suponemos, de los argumentos expresados en el Fundamento Jurídico anterior y en la jurisprudencia citada del Tribunal Constitucional y que

- “dentro de esta ordenación externa de la jerarquización existente entre las autoridades e instituciones [...] no se advierte un trato desconsiderado para el Alcalde del Ayuntamiento Presidente del Cabildo del ente local organizador del acto, por el hecho de anteponer al mismo en las precedencias a los citados cargos autonómicos, al tratarse de sus máximos representantes, en cuanto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No entendemos que se considere al Vicepresidente del Gobierno de Canarias como “máximo representante” del Poder Ejecutivo, a pesar de que el Tribunal detalla que estará “en tercer lugar”, como veremos posteriormente con detalle.

Además, en este Fundamento Jurídico el Tribunal tiene en consideración que:

- los municipios son la organización territorial básica del Estado (art. 1.1. LBRL) en el que se integra la población residente dentro de su ámbito territorial;
- por su parte, los Cabildos Insulares, según el artículo 36 de la Ley 14/1990 de las Administraciones Públicas Canarias, son órganos de autogobierno insular. Además el propio Estatuto de Autonomía de Canarias dispone en su artículo 8 lo siguiente: “2. Las islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma canaria. Las competencias que, en el marco del presente Estatuto, les atribuyan las leyes del Parlamento de Canarias, serán ejercidas a través de los Cabildos. Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma”, lo que le da una dimensión más amplia a ser meros órganos de autogobierno insular, principalmente por su doble condición de órganos autonómicos y locales.

Continúa el Tribunal su argumentación tratando lo que comprende la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto territorialmente como en cuanto a población, finalizando con la consideración de que el órgano representativo del pueblo canario es el Parlamento. Lo dispone así el artículo 4 del Estatuto de Autonomía, justificándose bajo su mandato la importancia de su máximo representante a la hora de ordenarlo por delante de los Alcaldes o Presidentes de los Cabildos, siempre y cuando comparezcan en actos por éstos o aquellos organizados.

Finalmente dispone que “no se advierte ni arbitrario ni carente de fundamento” el decreto impugnado porque “antepone los máximos representantes (a nivel autonómico) de los ciudadanos residentes en esta Comunidad Autónoma, Presidente del Gobierno -y Vicepresidente- (poder ejecutivo) y Presidente del Parlamento (poder legislativo) con relación al Alcalde o Presidente del Cabildo Insular, que también son representantes del pueblo pero en un concreto ámbito local comprendido dentro del más amplio de la Comunidad Autónoma” lo que lleva a considerar que “la impugnación del artículo invocado no se sustenta en consideraciones suficientes como para provocar la estimación del recurso deducido en su contra”, de lo que deriva un fallo en el que desestima el recurso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contra el Decreto 202/1997, advirtiéndolo ajustado a derecho.

e) Nuestro criterio sobre la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

A la hora de establecer un criterio alternativo expresado por el Tribunal Superior de referencia queremos dar una óptica más concreta sobre los diferentes argumentos y fundamentos que expresa el Tribunal.

e.1) La autonomía local.

La STC 4/1981, FJ 3, delimitaba la interpretación de la autonomía de la administración local, en lo que a nuestro estudio se refiere, al señalar que “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, algo que, partiendo de la base expuesta anteriormente al indicar que todas las entidades del art. 137 CE gozan de autonomía. Además hay otras instituciones no señaladas por este artículo, como las universidades, que también tienen autonomía, por vía del art. 27.10 CE. Esta autonomía se concreta en que se ha de completar en la gestión de esos intereses, algo de suma

importancia para debatir sobre su autonomía en términos reales y hasta donde llega ésta y aquellos.

Continuando con el FJ expuesto de la STC 4/1981, dispone que el art. 137 “refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía” por lo que resulta necesario delimitar “cual es el ámbito del principio de autonomía” relacionando el principio de autonomía con otros establecidos en la Constitución, como el art 2 que podemos interpretar, como ya hemos visto, en el sentido de que autonomía no es soberanía y que los límites de los poderes autónomos son “la gestión de sus propios intereses” (volviendo al art. 137 CE) a través e competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, que la STC concreta en “interés del municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma”. Desde nuestro punto de vista, esta teoría del “respectivo interés”, reconocida constitucionalmente es vulnerada por la interpretación dada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias en su sentencia 915/2002, como detallaremos más adelante, principalmente porque vulnera el “respectivo interés”.

Es cierto que, a continuación, el Tribunal Constitucional ve difícil en esta STC 4/1981 “concretar este interés en relación con cada materia [...] y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio, al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar [...] si se está ante un supuesto de competencia exclusiva (o que debía serlo de acuerdo con la Constitución) no de competencias compartidas entre diversos entes”. Veremos, posteriormente y con detalle, si la competencia que el Tribunal Superior de Justicia considera debidamente ejercida por la Comunidad Autónoma de Canarias no vulnera, al concretarse el interés sobre la materia, lo dispuesto en esta STC porque contraviene el concepto de competencia exclusiva o compartida que debe estar asociado a la autonomía local.

Hay otras características en la STC 4/1981 que queremos destacar por separado:

- en primer lugar, esta sentencia entra a tratar la cuestión de la posición de superioridad del Estado, que considera adecuada cuando se ejerce “en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155 CE) como a los entes locales (art. 148.1.2 CE)”, dejando clara la superioridad del Estado frente a las Comunidades Autónomas y entes locales, pero no necesariamente la de las Comunidades Autónomas con respecto a los entes locales, más allá de que su autonomía es superior a la local y, además, de diferente tipo. No obstante, veremos que hay jurisprudencia que indica que, incluso en lo que se refiere a las precedencias, las Comunidades Autónomas pueden ordenar a autoridades locales en actos organizadas por aquellas;
- en todo este planteamiento no podemos olvidar el “control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración o de otras Entidades territoriales”, como pueden ser las Comunidades Autónomas. La última apreciación del tribunal es especialmente significativa para el estudio de la autonomía local y, sobre todo, para su concreción en el ejercicio de la competencia de ordenar a sus propias autoridades en sus actos cuando a los mismos comparezcan autoridades del Estado, ya que considera que “los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”, según indica el mismo FJ 3 de la STC 4/1981. Valoraremos hasta que punto el ejercicio de la competencia señalada por los entes locales vulnera los intereses generales concurrentes con los de la Comunidad Autónoma al exponer nuestro punto de vista sobre la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Por ello, uno de los elementos es que el ejercicio del control de legalidad es ejercido por el Estado, porque las administraciones locales son también Administraciones Públicas, pero también lo es por las Comunidades Autónomas, en los términos expresados en el art. 148.1.2º CE y siempre con la posibilidad de un control jurisdiccional posterior;

- otra nota significativa es que para el Tribunal la autonomía local de Cabildos Insulares y Ayuntamientos es la misma aunque hemos de indicar que estas dos instituciones, siendo entes locales, no tienen las mismas características ya que los primeros son “simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma”, como dispone el artículo 8.2 *in fine* del Estatuto de Autonomía, mientras que los segundos son únicamente entes locales.

El carácter mixto de los Cabildos Insulares condiciona su capacidad de auto organización ya que están contemplados y regulados como “Instituciones” propias de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que es un evidente límite a su capacidad de ordenar sus propios actos y sus precedencias. Por ello, cuando están relacionados en la ordenación de Autoridades e Instituciones del Decreto 202/1997 de Canarias no consideramos correcto agruparlos bajo la misma consideración que los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma porque jurídicamente son diferentes y tienen un carácter institucional distinto, más allá de que coincidan en algunos rasgos de su organización o sus funciones y que, de otra parte, los consideremos como entidades locales.

Este carácter mixto se da también con los Consejos Insulares en las Islas Baleares, ya que estas instituciones, según expone de forma resumida la Administración del Estado en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 936/2002, de 15 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears (STSJ BAL), son: “órganos de gobierno y administración de cada isla (art. 36 Estatuto Autonomía de la Comunidad Autónoma [de] Illes Balears), que pueden gozar de un amplio abanico de competencias (art. 39 del Estatuto) y que quedan configurados como algo más que un simple ente local, de tal modo que también participan de la condición de ‘Institución’ de la propia Comunidad Autónoma”. Es por ello que la Administración del Estado continúa destacando ese carácter de “Institución” al indicar que “el Estatuto de Autonomía contempla la regulación de los *Consells [Insulars]* dentro del Título III ‘De las Instituciones de la Comunidad Autónoma’, lo que unido a que la composición de sus miembros esté formada por los Diputados elegidos para el *Parlament* de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera determina una integración de los mismos en la Comunidad Autónoma y no sólo en su estructura organizativa sino especialmente en la esfera institucional y es precisamente este elemento, el ‘institucional’, el que debe primar en el análisis de una norma que se refiere precisamente a precedencias de Autoridades e Instituciones”.

Sin embargo, como ya hemos señalado, los ayuntamientos son entes locales en toda la extensión organizativa, normativa y jurídica de esta consideración, lo que los diferencia de estos órganos insulares, aunque no siendo equiparables a las diputaciones ya que éstas sí que son entes eminentemente locales y aquellas órganos de organización tanto autonómica como local.

Además, el Tribunal cita en su sentencia (FJ 3) la STC 38/1983, FJ 6, que, a su vez, se refiere a la STC 32/1981, capital a la hora de entender la autonomía local en sus justos términos, de acuerdo con la Constitución, e inicio de la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de la garantía institucional.

Uno de los criterios que plantea la representación de la Comunidad Autónoma de Canarias, expresándolo así en el FJ 3 de la sentencia, cuando indica que en el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 32.4) se dispone que tiene la competencia del desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de Régimen local, pero a nuestro entender esta competencia no abarca la ordenación de los actos oficiales que no son organizados por la propia Comunidad, es decir, no cabe el desarrollo legislativo de la ordenación de las precedencias de una institución que no pertenece a la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tendría sentido, incluso, en el caso de los Cabildos, por su doble condición de administración institucional de la Comunidad Autónoma y ente local.

Además, la mayor extensión territorial no parece un argumento válido a la hora de determinar, entre otras cuestiones, la falta de representatividad de los Ayuntamientos (y de sus representantes, entre los que se encuentra el Alcalde) o de los Cabildos Insulares (entre los que se encuentran su Presidente y Diputados), vulnerando así un criterio válido en el Real Decreto 2099/1983 que es dar “mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación” como expresa el propio Real Decreto en su exposición de motivos. Consideramos que este criterio puede darse entre cargos del mismo ámbito o cargos

iguales donde “jugar en casa” parece un elemento claro de distinción y de precedencia, como también lo es una mayor extensión territorial o poblacional.

e.2) La garantía institucional.

El Tribunal Superior de Justicia cita en sus fundamentos jurídicos la STC 38/1983 con una somera referencia a la STC 32/1981 que, como hemos comentado, conduce al concepto de la garantía institucional, cuestión que permitirá interpretar desde otra óptica la autonomía local y, sobre todo, nos ayudará a desarrollar un concepto amplio del art. 137 CE a través de la elaboración de una teoría, según la cual hay una cierta vinculación entre la precedencias de las Autoridades e Instituciones y algunos de los contenidos de la garantía institucional que afectan a la preservación de una institución en términos reconocibles.

Dentro de esta teoría destacábamos en particular la STC 32/1981, FJ 3, que, en referencia a la autonomía local, indicaba:

- que “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador”. Entre estas instituciones están las entidades locales considerando, de acuerdo con esto, que entre ellas deben existir las entidades locales en todas sus formas y con la extensión territorial que la propia Constitución establece, principalmente en los artículos 140 y 141, referidos, respectivamente, a los municipios y a las provincias;
- estas “instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas”, lo que hemos tenido en cuenta en nuestro estudio. No obstante consideramos que, más allá de las normaciones organizativas, que la sentencia recalca, y que vienen detalladas en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Real Decreto 2568/1986, la garantía institucional protege a las instituciones porque son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Además hay otras normativas, las de precedencias, que disponen cómo se ordenan esos elementos de la arquitectura citada en la puesta en escena del poder que se realiza en los actos protocolarios. Las precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, al ser descritas por el Tribunal Constitucional (en su STC 12/1985, FJ 1), indicaba que su ordenación “merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos, y, en el fondo, al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de aquellos debe situarse cuando ocurra con otros”. De acuerdo con este aserto, entendemos que también la regulación de precedencias protege a las instituciones garantizadas constitucionalmente, al mostrar de forma externa su importancia en relación con otras en los actos públicos. Por lo tanto, las instituciones garantizadas constitucionalmente no sólo tienen normas que las protegen en su organización, sino que la Constitución ha de garantizar, como expresa en el mismo FJ de la STC citada, que “a la hora de establecer la repetida ordenación no se podrá prescindir de los mandatos de la Constitución” ya “que la ordenación ha de realizarse de un modo concreto y preciso, o de que aquella jerarquización (dicho esto en un sentido ciertamente amplio) no permita opción alguna”, lo que nos conduce a la consideración de las precedencias como un elemento que forma parte, de forma indirecta, del concepto de garantía institucional.

La ordenación protocolaria de las instituciones que se realiza a través de unas reglas de precedencia es una materia que “excede de lo que pudiera denominarse vida social o simple protocolo”, (de nuevo, STC 12/1985, FJ 1) y se da en dos órdenes, que nosotros hemos definido como: “precedencia absoluta”, en cuanto afectan al orden interno de las autoridades que forman parte de esa institución y “precedencia relativa”, cuando afecta a autoridades propias y de otras instituciones. La primera coincide con la capacidad de auto organización, pero la segunda es de tal calado que el propio Tribunal Constitucional se ha visto obligado a juzgar quien es competente para ejercerla: únicamente el Estado, ya que afecta a la ordenación de instituciones y autoridades de diferente orden tanto en el Reglamento de precedencias, como en los actos en los que comparezcan las autoridades del Estado. Las Comunidades Autónomas, por su parte, son competentes para ordenar

sus propias autoridades (art. 148.1.1), y lo son para regular en una norma las precedencias de autoridades de diferente orden porque el Estado, en uso de su competencia, ha permitido por vía del art. 5 del Reglamento que pudiera hacerlo también en los actos de carácter general, siempre que no afecte a ordenaciones de diferente orden que incluya a autoridades del Estado;

- siguiendo con la STC 32/1981 “a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas [por las garantizadas] la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”. Esta diferenciación, a falta de una regulación como la de las instituciones supremas del Estado, destaca la importancia de ese “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución”, garantizada constitucionalmente al dotarlas de autonomía, cuestión de especial importancia en las entidades locales y en otras instituciones, como las universitarias (STC 26/1987). En particular, las universidades tienen garantizados aspectos diferentes de su autonomía como podemos apreciar en las STSJ ICAN 672/2000, FJ 4, y STS 6186/2004, FJ 3, siempre de acuerdo con el art. 27.10 CE.

La diferenciación que efectúa la Constitución entre unas y otras instituciones conlleva la aplicación de la garantía institucional en éstas últimas porque no disponen de una regulación orgánica. Esto hace que exista una relación entre garantía institucional y la valoración que de ellas realiza el Real Decreto 2099/1983. Como hemos apuntado, la ordenación efectuada por el reglamento regulador de las precedencias contiene una evidente diferenciación entre instituciones indispensables del orden constitucional y otras que lo son en menor medida, pudiendo apreciar esta diferenciación en la STS 9965/1986, FJ 5, que, al referirse a la precedencia de la representación de los tres poderes del Estado con respecto a la máxima representación de una Comunidad Autónoma (Cataluña) indica que “dichas representaciones de las más altas Instituciones de la Nación, deben figurar siempre con antelación a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas”, manifestándose así un criterio de ordenación evidente entre unas y otras instituciones. En este caso la ordenación subsiguiente al criterio expuesto no lo es tanto por su expresa regulación constitucional o la importancia dada por el texto constitucional a unas u otras instituciones, sino porque formando todas parte de la arquitectura constitucional, su ordenación denota la importancia dada por el constituyente, y por ende por el legislador ordinario, a las diferentes instituciones que se diferencian unas de otras por el Poder al que representan, sus funciones, su representatividad y su ámbito territorial. El criterio aplicable es que nunca tiene la misma importancia el todo que las partes, aunque sea en un Estado profundamente descentralizado, como el nuestro, y más en actos a los que concurren autoridades del Estado.

Por esto debemos considerar que la reglamentación de precedencias debe ser tenida en cuenta como un elemento definitorio, aunque no imprescindible del “reducto indispensable o núcleo esencial de la institución”, base de la garantía institucional, ya que la ordenación que contienen las normativas de ordenación deben ir más allá de una relación de autoridades o instituciones;

- la STC considera que la garantía institucional “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Por ello, la garantía institucional debe incluir la preservación de la institución, y de su imagen en la conciencia social, que se concretaría en que su normativa de precedencias debería contener la ordenación de propia institución y la de sus representantes como un elemento de su capacidad de ordenarse a sí misma, incluida la colocación interna de los mismos (precedencia absoluta) pero también la capacidad de disponer de la competencia de precedencia relativa, referida a la ordenación de autoridades de diferente orden en sus actos, siempre y cuando cumpla con los criterios de la legislación aplicable a los mismos, tanto propia como ajena o, al menos, la posibilidad de establecer una vía de colaboración con la entidad con cuyos representantes se realiza el acto (STC 38/1982). Esta cuestión es clave, aunque está limitada porque la garantía constitucional no puede asegurar un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, como acabamos de indicar, lo que hace que no pueda ser a través de este concepto de garantía institucional al que podemos acoger nuestra

propuesta de que los representantes de las Entidades Locales puedan presidir los actos que organicen cuando en ellos comparezcan autoridades de la Comunidad Autónoma donde se ubica la Entidad citada;

- por otra parte, la sentencia continúa indicando que “dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”. Es cierto que las precedencias no afectan de forma determinante a esta existencia real, porque una institución no depende exclusivamente de su mejor o peor ordenación o de la libertad para ordenar sus propios actos. No obstante, privando a una institución de su capacidad de ordenarse y ordenar ¿qué imagen o conciencia social tiene de sí misma si es relegada protocolariamente en los actos que organice, sus representantes no presiden sus propios actos y se ven superados por los de otras instituciones?. Agrava esta situación que las instituciones tengan ámbitos territoriales superiores o puedan regular indirectamente los actos por su mera asistencia, un criterio que, como ya hemos visto, encontrábamos en el decreto de 1968;
- finalmente la STC que estamos analizando indica: “tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”, lo que coincide con lo expresado hasta el momento al tratar esta concreta normativa de protocolo, pero la garantía institucional es donde encontramos un argumento para evitar la ruptura de una imagen aceptada como formación jurídica en comparación con otras formaciones de las mismas características y ello, aunque indirectamente tiene que ver con las normas de protocolo y su aplicación, lo que puede suponer una merma continua de la imagen de la propia institución a través de los elementos que la hacen reconocible socialmente.

La doctrina ha vertido sobre el concepto de la garantía institucional algunas críticas, que VELASCO ¹⁴¹ recoge y detalla, llegando a algunas conclusiones que ayudan a reorientar las apreciaciones realizadas anteriormente. Una de ellas es que la citada garantía institucional sigue siendo un concepto de utilidad, aunque la evolución de la realidad que quiere explicar el concepto se ha visto modificada desde que recayó la sentencia del Tribunal Constitucional de 1981 que hemos comentado.

Si hay un concepto especialmente importante para nuestro estudio es el de la consideración de la autonomía municipal como un principio constitucional, al sentar las bases de la garantía institucional, que se convierte en garantía constitucional. Siendo la autonomía municipal que garantiza la Constitución un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos, el legislador de la garantía institucional, en su ámbito competencial debe atribuir a los Municipios o Provincias competencias suficientes, algo que no vemos que el Tribunal Superior haya tenido en consideración (ni siquiera en sus Fundamentos Jurídicos hace cita de esta cuestión) ni la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias. De hecho, los FFJJ que hemos detallado anteriormente interpretan de forma estricta y restrictiva la autonomía local para ordenar autoridades de diferente ámbito al propio en actos municipales, sin ofrecer una alternativa, que bien podría ser la de establecer al menos un criterio de ordenación de autoridades de diferente orden, sobre lo que hay jurisprudencia constitucional (STC 38/1982) y que enlazaría con lo dispuesto en la Constitución sobre la autonomía municipal, si no tenemos en cuenta de forma estricta lo dispuesto sobre la garantía institucional.

Recordemos que el alcance del mandato positivo de los arts. 137 y 140 CE se ha de proyectar sobre todos los poderes públicos, no sólo sobre el legislador estatal y no se limita a la obtención de “suficiente autonomía” local, porque no sólo es de optimización, sino que la jurisprudencia impone a los poderes públicos, basándose en estos artículos constitucionales, la consecución del “máximo posible de autonomía local”, lo que obliga a configurar una autonomía de forma óptima desde todos los poderes del Estado, en particular el legislativo, y no sólo del Estado, sino de sus entidades territorialmente descentralizadas, en uso de sus competencias y únicamente con los límites establecidos constitucionalmente.

¹⁴¹ VELASCO CABALLERO, F. op. cit. en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 2105 y ss.).

De entre las conclusiones obtenidas por el autor, destacar la ampliación del concepto de la garantía institucional, explicativa del régimen constitucional – local, al que hay que añadir otros principios también informadores de la propuesta que realizamos: el principio de autonomía y el derecho de la comunidad, que conllevan un modo de protección constitucional y judicial de la citada garantía institucional.

Por otra parte, estamos de acuerdo en que la garantía institucional sólo sea un concepto válido ante presupuestos extremos, aunque constatamos que hay un vaciamiento de elementos destacables de las instituciones al ser relegadas protocolariamente o no permitir que, en uso de sus atribuciones, ordenen sus propias precedencias en sus actos. Una parte de la doctrina (EMBED, principalmente, como ya hemos apuntado) consideran que la reconocibilidad institucional resulta un concepto inadecuado cuando las normas que presumiblemente le afecten, tengan un carácter limitado, ordenando únicamente la organización o el funcionamiento sectorial de las entidades locales. Es cierto que esto es lo que sucede con las normas de precedencia que estamos estudiando ya que, aunque consideramos que van más allá de una regulación sectorial (porque en los actos oficiales lo que se expresa es la ordenación de la institución y sus representantes frente a otros u otras, y, en general frente a la sociedad, escenificando así su importancia) no deja de ser una cuestión de precedencia, por muy destacable que esta sea y su significado sea de tal importancia.

e.3) El Real Decreto 2568/1986.

A nuestro entender, el tribunal conculca lo dispuesto en el artículo citado del Real Decreto 2568/1986, que, como hemos visto, señala que el Alcalde debe presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, estableciendo como excepciones “que se disponga algo diferente”, no en la legislación de la Comunidad Autónoma o de otra institución con un ámbito territorial superior, sino del reglamento del propio Ayuntamiento, algo que la sentencia no reconoce, imponiendo el criterio de que quienes son invitados al acto (desde luego, no son meros asistentes) pueden y deben presidirlo al tener más precedencia que el organizador.

Entendemos que esta disposición, que otorga la presidencia de los actos municipales, tiene límites evidentes ante la presencia de una alta autoridad, pero aun contando con ello, estos límites no corresponden con lo expresado por el tribunal, ya que realiza una valoración en la que el organizador de un acto, dentro del ámbito local (sea Ayuntamiento o Cabildo Insular) no preside sus propios actos, pese a lo dispuesto en este Real Decreto.

El criterio expresado para los entes locales, y especificado por el Tribunal en particular para el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se hace extensivo a todos los entes locales canarios, incluidos los Cabildos Insulares. Todos estos órganos también pierden su capacidad de ordenar sus autoridades en sus actos cuando a ellas asisten las autoridades citadas en el artículo 4.2 del Decreto según esta sentencia, algo que tiene sentido si consideramos la pertenencia de los Cabildos a la administración territorial de la Comunidad Autónoma, pero no para los Ayuntamientos, que tienen características diferentes a las de los citados Cabildos y una autonomía constitucionalmente reconocida, aunque de forma diferente a la autonómica o universitaria.

Y todo ello, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 4.1 del propio Real Decreto, que indica que “el Municipio, la Provincia y la Isla gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, en los términos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponden en todo caso: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización [...]”. Esto es de suma importancia porque permite entender hasta dónde llega la competencia del Ayuntamiento para ordenar sus propios actos y la precedencia de sus representante, algo que parece obviar el Decreto 202/1997.

e.4) La capacidad de auto organización de la Administración local.

El contenido del artículo 4.2 del Decreto 202/1997 afecta a la capacidad de auto organización de las entidades locales, reconocida por la ley, y constitucionalmente por el artículo 137, que lo une al principio de autonomía al manifestar que ésta lo es “para la gestión de sus propios intereses” lo que conlleva la capacidad de auto organizarse. También lo es por la STC 32/1981, FJ 3, que dispone que “la Constitución prefigura, como antes decíamos, una

distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”. De acuerdo con esto, consideramos que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias contraviene este principio ya que uno de los elementos de la auto organización es el establecimiento de las propias precedencias sin que puedan verse afectadas por una disposición como el Decreto 202/1997 que impone la presidencia de autoridades de otros ámbitos en actos organizados por un ayuntamiento estableciendo de esta forma la criterios de precedencia relativa entre autoridades de diferente orden y afectando, por tanto, a la capacidad de auto organización de unas administraciones diferentes a la autonómica.

Esta capacidad de auto organización está reconocida también por el Tribunal Supremo, que en su STS 6186/2004 dispuso, aunque con posterioridad a la sentencia, que la capacidad que estamos comentando, referida a las universidades (en particular la de La Laguna, perteneciente a la misma Comunidad Autónoma que la entidad local que recurrió el Decreto 202/1997) excede su propio ámbito competencial en lo que se refiere a la ordenación de autoridades de otro orden esgrimiendo su capacidad de autonormación (FJ 4 *in fine*). Aparte de que la Comunidad Autónoma no tiene competencias de ordenación de autoridades de diferente orden en los actos universitarios, no todos los actos organizados por la universidad están sometidos a este supuesto, ya que la sentencia de referencia está referida únicamente a los actos académicos por lo que el resto de actos sí que estarán sometidos al Decreto de Precedencias de Canarias.

La capacidad de auto organización de las Comunidades Autónomas citada no incluye en ningún caso poder tomar decisiones sobre los actos académicos universitarios o locales, por lo que es incorrecto argumentar esta cuestión de acuerdo con esta potestad de organizar sus propios actos en su ámbito porque ni las universidades, ni las entidades locales dependen orgánicamente de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas tienen las competencias que expresamente hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 149.3 CE) además de las que les sean transferidas o delegadas por el Estado, utilizando las diferentes vías descritas en la Constitución, entre las que destacan los mecanismos del art. 150.2 CE.

Por ese motivo, en los actos académicos de la Universidad de La Laguna el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias no puede ordenar las precedencias de los actores universitarios bajo la prerrogativa de una eventual pertenencia orgánica a la propia Comunidad, aunque su Estatuto de Autonomía indique en el artículo 30.1 que tiene competencia exclusiva en la “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, porque ello no supone que las universidades se integren dentro de la Administración Pública Canaria (STSJ ICAN 672/2000 FJ 3).

A pesar de que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias sí que consigue tener la competencia de ordenar actos de diferente orden al propio, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que estamos comentando (STSJ ICAN 915/2002, FJ 3) las entidades locales basan en otros fundamentos la potestad de ordenar sus actos porque igualmente que en el caso de la Universidad de La Laguna las Comunidades Autónomas no pueden utilizar el criterio de auto organización como elemento vertebrador de esta competencia de ordenar diferentes órdenes, sino dos criterios completamente diferentes: el primero es que ni la legislación estatal ni la de desarrollo autonómica atribuyen la competencia de ordenar autoridades de diferente orden a la Administración Local y, el segundo es que la regulación canaria no afecta al ámbito de la autonomía local, no suponiendo alteración ni modificación de lo dispuesto por la normativa en materia de precedencias del Alcalde, que podemos considerar parte de la organización propia de un Ayuntamiento, como indica la Ley 14/1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Deberíamos considerar si esa capacidad de auto organización de las administraciones locales tiene la misma importancia que la universitaria porque, aunque ambas están reconocidas constitucionalmente y disfrutan de autonomía, garantizada por los artículos 137 y 27.10, respectivamente, no surten en la práctica los mismos efectos lo que hace apreciar que son diferentes. Nuestra conclusión es que la expresión de su autonomía se concreta en diferentes aspectos, entre los que caba destacar la capacidad de auto organización de sus propias autoridades y actos, que como máximo conduciría al establecimiento de criterios de

precedencia relativa, siempre y cuando la competencia al respecto no viniera transferida a otra institución o la tuviera un ente superior por motivos argumentados constitucional o legalmente. En este caso se encuentra el Estado frente a las Comunidades Autónomas que quieren ejercer esta competencia de ordenación relativa de precedencias.

Pro ello, vemos que la competencia de ordenación relativa, expresión máxima de la auto organización, viene directamente condicionada por las características de la autonomía reconocida a las universidades, de una parte, y a las entidades locales, de otra, y, a que su regulación: orgánica en el primer caso y de bases en el segundo, aunque ésta tiene ciertas características constitucionales, como ya hemos visto anteriormente.

e.5) Los criterios del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

Aunque detallaremos todo lo referente a este reglamento que establece la ordenación de precedencias en el Estado, esta sentencia del TSJ ICAN obvia algunos criterios expresados en el Real Decreto 2099/1983, que, efectivamente, establece criterios generales sobre precedencias que son aplicables a los actos organizados por los entes locales.

Como hemos visto al tratar los artículos que afectan a las autoridades locales o de las Comunidades Autónomas, esta disposición diferencia actos oficiales de carácter general (art. 3.a) de los de carácter especial (art. 3.b). A partir de esto podemos considerar qué límites teóricos debe tener un organizador perteneciente a una entidad local en el caso hipotético en que organice un acto sometido a esta regulación y desde el punto de vista más restrictivo: que al mismo comparezcan autoridades del Estado. Este punto de vista permitirá extraer algunos criterios aplicables a la libertad de ordenar a sus propias autoridades y a los invitados a las mismas.

Como la Comunidad Autónoma de Canarias no diferencia actos de carácter general de los de carácter especial, analizaremos ambos desde esta perspectiva.

e.5.1) Actos de carácter general.

Para determinar las precedencias en los actos de este tipo, este decreto diferencia los actos según quien los organiza: la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, por una parte, y las Comunidades Autónomas o la Administración Local, por otra. No vamos a analizar el primer caso porque está claro y lo hemos expuesto anteriormente.

Por otra parte, cuando los actos son organizados por estas administraciones deberán regirse por lo dispuesto en el artículo 5.2, que dispone en su primer párrafo: “la precedencia se determinará prelativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar”, con dos anotaciones destacables:

- la primera derivada del segundo párrafo del artículo 5.2 que dispone que “en ningún caso podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento”, una limitación sin duda negativa para la libertad de actuación de las Comunidades Autónomas y la Administración Local, y
- una segunda, contenida en el mismo artículo *in fine*, referida a que “se respetará la tradición inveterada del lugar, cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades”, lo que aporta la posibilidad de establecer un orden de precedencias próximo a los de carácter especial en estos actos “sometidos” a un costumbre o tradición inveterada, lo que compensa la limitación anterior, permitiendo al organizador una cierta libertad a la hora de disponer la precedencia de los asistentes al acto y de la propia presidencia del mismo.

Pero más allá de estas limitaciones, el contenido del artículo 5 permite identificar algo que coincide con el criterio expresado en la STSJ BAL 936/2002, FJ 4, y en casación en la STS 3022/2007, FJ 7: la Comunidad Autónoma (en este caso de la Islas Baleares) es competente en sus actos para ordenar tanto a sus autoridades como las de las entidades locales, pero el criterio del Real Decreto no expresa nada para los actos generales organizados por las entidades locales en los que comparezcan autoridades de una Comunidad Autónoma.

Por su parte, las entidades locales a la hora de ordenar sus actos de carácter general, se deberían guiar por lo anotado hasta ahora, lo que conlleva una evidente limitación a la hora de establecer libremente precedencias, debiendo cumplir el citado artículo 5.2 en todos sus términos,. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 5 las entidades locales podrían ordenar sus propios actos, siempre y cuando no tuvieran que establecer precedencias relativas entre sus propias autoridades y las de diferente orden porque el Real Decreto no expresa nada al respecto.

Los límites establecidos para los actos organizados por entidades locales y Comunidades Autónomas vienen manifestados al indicar que las reglas de precedencia deben cumplir prelativamente con lo dispuesto en el Real Decreto, la normativa propia de la entidad organizadora y, finalmente, la tradición o costumbre. Si al acto comparecieran autoridades del Estado, el organizador local debería cumplir con los criterios que se establecieran por parte del Estado porque es el único, según las SSTC 38/1982 y 12/1985, con la potestad de establecer el criterio de precedencia relativa en los actos de carácter general entre autoridades de diferente orden lo que a nuestro parecer incluye los actos organizados por las entidades locales a los que asistieran autoridades del Estado porque entendemos que los criterios del artículo 5 se hacen extensivos a las entidades locales de la misma forma que lo hacen a las Comunidades Autónomas.

Si en el Decreto 202/1997, todos los actos fueran generales entenderíamos que, desde el punto de vista del Real Decreto 2099/1983, el organizador local tuviera que plegarse a lo dispuesto en el estatal, pero no se indica en ningún momento que deba asumir los criterios establecidos por la el Gobierno de las Islas Canarias si al acto comparecen las máximas autoridades de esta Comunidad Autónoma.

e.5.2) Actos de carácter especial.

La precedencia en estos actos viene regulada por el artículo 6 del Real Decreto referido, no distinguiéndose que autoridades, instituciones o corporaciones los organizan, siendo agrupadas bajo el término genérico de “quien los organice”, entre quienes incluimos a las entidades locales, que son perfectamente susceptibles de organizar actos de este tipo.

En cumplimiento del artículo citado del Real Decreto 2099/1983, la precedencia estos actos debería ser regulada de la siguiente forma: “la precedencia se determinará por quien los organice, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el Ordenamiento General de Precedencias”.

La sentencia que estamos analizando no hace ninguna referencia a que estas administraciones también puedan organizar actos de carácter especial, simplemente definiendo un único tipo de actos oficiales, como hemos visto. Consideramos que la mayoría de los actos realizados por estas instituciones son de carácter especial. Además, de acuerdo con el criterio establecido por el artículo 6 referido, no sería válido el planteamiento del tribunal que no permite al organizador “local” del acto especial presidir el acto que organiza ya que puede hacer uso prelativamente de su normativa, algo que la mayoría de los Ayuntamientos realiza en sus actos y que refleja en su reglamentación de honores y distinciones, que suelen incluir reglas de precedencia y presidencia en los actos que organizan.

En el análisis previo que hemos realizado sobre los actos generales y especiales hemos indicado que considerábamos que el propio Decreto 202/1997 establece una evidente diferencia entre la regla general del art. 4.1 del decreto, que podríamos considerar actos de carácter general, y el art. 4.2. o la anulada Disposición Adicional, que se aproximan (y aproximaba, respectivamente) a la definición de los actos de carácter especial tanto por quienes son sus organizadores como por sus características o las soluciones que arbitran para su actos en lo que se refiere a la presidencia o a la precedencia de estos actos, basándose normalmente en su normativa propia. Esta normativa propia es importantísima para definir la precedencia de las autoridades organizadoras de actos especiales, pero en esta sentencia el Tribunal Superior la deja relegada “dentro de sus respectivos actos pero tales prescripciones no alcanzarían a los actos a los que acuden personalidades o instituciones de la Comunidad Autónoma [...] pues de una parte, ni la normativa estatal ni la de desarrollo autonómica (Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias), atribuyen tal competencia a los Ayuntamientos o Cabildos”, como hemos

señalado al analizar el Fundamento Jurídico 3 de esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

Es cierto, que los entes locales, incluso en los actos de carácter especial, limitan el ámbito de actuación de su normativa de precedencias a sus propios actos y autoridades, basándose, sin duda, en su capacidad de auto organización, reconocida indirectamente por la regulación estatal de precedencias. Pero, aunque su ámbito de actuación no alcanza a las autoridades de la Comunidad Autónoma de Canarias que comparezcan en los actos organizados por los entes locales, el Tribunal Constitucional (STC 38/1982, FJ 3) reconoce que la regulación de los actos especiales está sometida a condicionantes que hace que sea imposible una regulación única porque sería casuística y pese a referirse a la normativa franquista, consideramos que es perfectamente aplicable en la actualidad. Por ello, consideramos que es posible abrir una vía de colaboración entre el organizador de un acto especial (en el caso de la STC citada, la Generalidad de Cataluña) y el Estado (también en este caso). Por ello, si el Tribunal Constitucional reconoce que el organizador (sin especificar quién en particular) dispone de esta potestad, en este caso los entes locales deberían poder abrir una vía de colaboración con la Comunidad Autónoma para establecer un criterio de precedencia relativo entre autoridades de uno y otro orden pero, reiteramos que únicamente en los actos de carácter especial. El problema que se nos plantea es que el reglamento de precedencias de Canarias no distingue los dos tipos de actos, lo que hace difícil esta solución. Sin embargo, no encontramos inconveniente en que la Comunidad Autónoma regule la presencia de sus autoridades en actos de carácter general organizados por los entes locales, como así dispone el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Por otra parte y como ya hemos apuntado, el FJ 3 de la sentencia del TSJ ICAN indica que “la regulación efectuada por la Comunidad Autónoma de Canarias no afecta al ámbito de la autonomía local en cuanto se trata del mero establecimiento de un orden de preferencias entre cargos y entes públicos en actos oficiales” porque, como indica el Real Decreto 2099/1983 (art. 1.2) y recogen la mayoría de los decretos o leyes reguladores de las precedencias en las Comunidades Autónomas, el alcance de las normas de precedencia queda limitado a dicho ámbito “sin conferir honor o jerarquía, ni implicar modificación del propio rango, competencia o funciones reconocidas o atribuidas por la Ley”. No compartimos el punto de vista del Tribunal por lo ya expresado, la Comunidad Autónoma, dentro de la competencia de ordenación de sus propias autoridades establece un orden de preferencias (o precedencias) que altera la capacidad de establecer un criterio para sus propios actos. Consideramos, como hemos visto hasta ahora que la Comunidad Autónoma no puede invadir libremente el espacio de ordenación de autoridades que las entidades locales realizan en sus actos especiales, por sus especiales características, pero sí que pueden hacerlo cuando el acto es de carácter general. La justificación emitida por el tribunal no es adecuada, a nuestro entender, ya que, como veremos al tratar la garantía institucional, las precedencias van más allá de una mera escenificación del poder realizada en los actos y, aunque esa ordenación es siempre casuística, pues no hay reglas fijas, a pesar de que las regulaciones de precedencias tratan de que así sea, no confieren por sí mismo honor o jerarquía, ni implican modificación de rango, competencia o funciones reconocidas o atribuidas legalmente (como señalan los Reglamentos de precedencias, tanto en el Estado como en algunas Comunidades Autónomas que han regulado su competencia), pero insistimos en que la precedencia debe ir más allá de estos conceptos pues, aunque en el fondo se respeten, no se representa la importancia de sus actores ante la sociedad como se debe al objeto de establecer la consideración social de las instituciones.

Entendemos que esto es lo que pretende la Comunidad Autónoma de Canarias al regular de forma uniforme todos los actos: que no haya criterios dispares en la colocación de las más importantes autoridades de la Comunidad Autónoma. Pero si el Tribunal Constitucional considera adecuado establecer una vía de colaboración para determinar un criterio de precedencia relativa entre autoridades de diferente orden, la Comunidad Autónoma podría haber dispuesto lo mismo, no imponiendo un único criterio que, a nuestro entender, vulnera la propia idiosincrasia de los actos de carácter especial, establecida por el Real Decreto 2099/1983 y, pese a la sentencia, pasa por encima de las Entidades Locales en los actos que organizan.

e.5.3) Reglas aplicables tanto a actos generales como especiales.

Ninguno de ellos contempla la posibilidad de alteraciones en la calificación porque a ellos asistan determinadas autoridades por lo que, como recapitulación, los actos organizados por la Administración local deberían cumplir con las reglas que hemos expresado para los actos de carácter general o especial, lo que obvia el tribunal, y que permite llegar a dos conclusiones:

- si todos los actos oficiales organizados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias fueran generales la Comunidad Autónoma, al menos desde el criterio expresado al tratar estos actos, podría realizar una intervención sobre los organizados por los entes locales, extrapolarlo a este ámbito lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 38/1982 Y 12/1985. Pese a ello, veremos que hay otros criterios a la hora de determinar si es correcta o no esta intervención;
- si, por otra parte y como nosotros creemos, la Comunidad Autónoma citada contempla de forma indirecta la posibilidad de que se organicen en su territorio actos generales y especiales, uno de los criterios del Real Decreto del Estado, fundamental a efectos de nuestro estudio es el contenido en el artículo 4.1 aplicable a todos los actos oficiales, tanto generales como especiales, reiterado de forma explícita e incluso con más fuerza en el artículo 6 del citado Real Decreto, es el que establece que “la precedencia de los actos de carácter especial, se determinará por quien los organice” lo que sostiene nuestra teoría de que el organizador local preside sus actos, independientemente de quien asiste a los mismos.

La comparecencia de autoridades del Estado a los actos de las entidades locales, igualmente lleva a dos soluciones diferentes, adaptando a este ámbito la STC 38/1982, que, como sabemos, trata de la comparecencia de autoridades estatales a actos organizados por las Comunidades Autónomas.

- si los actos son de carácter general, el criterio de ordenación o “precedencia relativa” vendrá establecido por el Estado, sin que medie en ningún caso una propuesta de la entidad local sobre la ubicación de sus representantes, pero consideramos que puede verse condicionada por el criterio general de quien organiza, preside;
- pero, por otra parte, si el acto es de carácter especial, la entidad organizadora puede establecer una vía de colaboración con el Estado a la hora de elaborar un criterio de ordenación relativa.

e.6) Jurisprudencia comparada y otros criterios aplicables derivados de la normativa de precedencias.

De nuevo, extrapolarlo lo dispuesto por el Tribunal Constitucional a nuestro ámbito, lo correcto sería que en los actos de carácter especial la entidad local organizadora del acto estableciera al menos una vía de colaboración con la Comunidad Autónoma para establecer un criterio común aplicable a cada acto, a pesar de que esto puede llevar a una solución casuística ante diferentes organizadores locales o insulares de actos, por lo que entendemos que la disposición establezca una regla aplicable a todos los actos organizados por los entes locales a los que asistan determinadas autoridades de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se celebra el acto, en este caso Canarias. No obstante, a nuestro parecer la sentencia arbitrada por el tribunal, que corresponde con lo dispuesto en el Decreto canario de precedencias, es discutible porque pasa por encima de algunos criterios consolidados, como :quien organiza, preside; la libertad del organizador de actos especiales; la auto organización; la autonomía local constitucionalmente definida; y, en menor medida, la garantía institucional y no es sólida cuando el propio TSJ ICAN establece un criterio diferente para el contencioso entre la Universidad de La Laguna y la Comunidad Autónoma Canaria.

Como hemos señalado, si el Tribunal Superior de Justicia de Canarias considera que lo antedicho no es posible en el caso local, sin ni siquiera sugerirlo en la sentencia que estamos analizando. Por ello, es especialmente destacable que el propio Tribunal no opine de la misma forma en la STSJ ICAN 672/2000 (FJ 4) como acabamos de señalar. Podemos apreciar que en ésta dispone que la Universidad de la Laguna puede regular “el orden de precedencia entre las Autoridades Académicas y las Políticas, siempre dentro de los actos estrictamente

académicos, y respetando en lo que se refiere a la precedencia entre las Autoridades Políticas la regulación estatal y autonómica”, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos. Posteriormente, en la STS 6186/2004, se mantuvieron estos criterios, indicándose que el repetido “quien organiza, preside” es válido en el ámbito universitario, porque la Universidad citada, estableciendo esta regla “fija la excepción del respeto a las prerrogativas de protocolo de otras autoridades” lo que le permite organizar sus actos como considere oportuno intentando no vulnerar la precedencia de esas autoridades no universitarias (que la sentencia denomina “Políticas”) aplicándoles sus respectivas normativas de precedencias (estatales o autonómicas) pero poniendo por delante sus Estatutos y su propia normativa universitaria de precedencias que conllevan una presidencia eminentemente universitaria.

Esta cuestión enlaza con algunos criterios que indican que la asistencia de determinadas autoridades condicionan los actos, sobre todo en lo que se refiere a la normativa a aplicar. De alguna forma, una parte de la doctrina aborda sin profundizar la cuestión de la precedencia relativa (OTERO ¹⁴²), considerando que la presencia de unas u otras autoridades afecta automáticamente a la legislación aplicable al acto. Entendemos que sí que afecta, al menos, a las autoridades que asisten al acto, sometidas normalmente a su propia ordenación, pero aunque se aplique a algunas autoridades su propia reglamentación esto no modifica las reglas básicas del acto ni la legislación aplicable al mismo que no se cife únicamente a criterios de jerarquía normativa (como plantean algunos autores), sino de competencia.

Ante la duda en quien posee la competencia de ordenación de autoridades de diferente orden hay una jurisprudencia que hemos citado ya pero que resumimos en los casos de:

- una Comunidad Autónoma (Cataluña) organizadora de un acto con la asistencia de autoridades del Estado, reconocida constitucionalmente por las SSTC 38/1982 y 12/1985, donde, además se establece una diferencia evidente entre actos generales y especiales. En el primer caso la precedencia relativa viene decidida por el Estado. En el segundo, la Comunidad Autónoma puede abrir una vía de colaboración con el Estado para establecer un criterio relativo;
- una Entidad Local (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria), que organiza un acto con la asistencia de autoridades de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que se establece un criterio de ordenación en el que predomina el criterio de precedencia establecido por la normativa de precedencias del “invitado”, en este caso de la Comunidad Autónoma;
- una universidad canaria (La Laguna) organizadora del acto y la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se modifica el criterio, imponiéndose el criterio de la institución organizadora del acto y limitándose la universidad referida a respetar las prerrogativas de protocolo de otras autoridades no universitarias para que se ordenen correctamente (STS 6186/2004, FJ 4) y estableciendo además, la precedencia relativa de sus propias autoridades con las de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, sí que incluye el Real Decreto algunas limitaciones a este derecho del organizador de determinar libremente la presidencia y precedencias del acto que organice, expresados en el comentado artículo 5.2 para los de carácter general y 6 para los de carácter especial, siendo, en algunos casos, límites establecidos en las normas legales aplicables al acto, sea cual sea la institución, autoridad o corporación organizadora del acto, o de otra índole.

Además, de esta limitación general, el propio Real Decreto también limita la libertad del organizador institucional, en general. Así, el artículo 2.2, al disponer la intervención del Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en la actualidad Introdutor de Embajadores) y su obligación de coordinarse con la Jefatura de Protocolo del Estado en algunos actos internacionales, que posean unas características muy específicas, servirá para determinar la precedencia entre los representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de Instituciones, españoles o extranjeros, lo que no afecta a

¹⁴² OTERO ALVARADO, M.T. (2012): “Modelo de variables en la organización de eventos: una aportación a la aplicación de la normativa de protocolo y precedencias en las relaciones públicas organizacionales”, ponencia en el VII Congreso Internacional de Investigación en Relaciones Públicas. Sevilla. (Págs. 268 y ss.). Recuperado en mayo de 2015 de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/29440>

nuestra teoría, a no ser que se plantee la precedencia de representantes autonómicos o de los entes locales en estos actos.

Si hay un criterio extendido entre las instituciones, y en general en el protocolo de todos los ámbitos de la sociedad, es el de “quien organiza, preside” que es reconocido también por la jurisprudencia (STS 6186/2004, FJ 4). Así lo refleja el artículo 4.1 del Decreto 202/1997, que pese a que dispone que los actos serán presididos por la autoridad que los organice, caso de que no ostente la presidencia, ocupará lugar inmediato a la misma. Esto abre una posibilidad que aprecia en sentido inverso el Tribunal Superior de Justicia, ya que el Decreto estipula en su artículo 4.2, objeto de la sentencia, que “si el acto fuera organizado por un Cabildo Insular o por un Ayuntamiento, presidencia corresponderá al Presidente del Cabildo o al Alcalde, respectivamente”, que coincide con el criterio expresado en la regla general del artículo 4.1 del Decreto. Sin embargo, el artículo 4.2 continúa indicando que esa presidencia se efectuará “salvo que concurra otra de superior precedencia”, refiriéndose a continuación a los tres primeros números del artículo 3 del propio Decreto, por lo que en ese caso será ésta la que ostente la presidencia, refiriéndose a la autoridad de mayor precedencia que los organizadores del acto. En este caso, cuando uno de estos organizadores no ostentaran la presidencia “ocupará el lugar inmediato a la misma”.

De lo establecido en el artículo 4.2 deducimos que los Alcaldes o Presidentes de los Cabildos presidirán todos los actos, a excepción de que en ellos asista una de las autoridades que tienen mayor precedencia que ellos, y que el tribunal entiende de forma general, incluyendo en su FJ 4 que “no se advierte un trato desconsiderado por el Alcalde del Ayuntamiento o Presidente del Cabildo del ente local organizador del acto, por el hecho de anteponer al mismo en las precedencias a los citados cargos autonómicos, al tratarse de sus máximos representantes”, enumerando a las tres primeras autoridades del artículo 3 del Decreto, incluyendo entre ellos al Vicepresidente del Gobierno, que no es el máximo representante del Poder Ejecutivo. En principio, esta autoridad no debería poder pasar por delante de los organizadores porque el poder ejecutivo está suficientemente representado por el Presidente del Gobierno de Canarias.

Para justificar nuestra posición hemos de referirnos necesariamente a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 9965/1986, FJ 5) cuando dispone que “lo que se pretende en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, es la representación de las Instituciones, [...] en cuanto al Ejecutivo, mediante la presencia de su Presidente [del Gobierno]”. Esto es obviado por el tribunal, ya que en la sentencia referida trata de la representatividad de los Vicepresidentes del Gobierno de España como representantes del Poder Ejecutivo y su colocación con respecto a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, determinando que no tiene sentido duplicar la representación de un Poder del Estado cuando lo más importante es la representación de las instituciones, uno de los principios del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

f) Conclusión.

El Real Decreto no expresa nada sobre la comparecencia de autoridades de la Comunidad Autónoma en actos locales, lo que deja un vacío que el artículo 4 del Decreto de Precedencias de Canarias trata de cubrir, en primer lugar, con una disposición general reflejada en el artículo 4.1, que podemos equiparar con los actos generales y otra contenida en el artículo 4.2, que podemos equiparar junto con la derogada Disposición Adicional con los actos especiales. Además, el Decreto de Precedencias de Canarias tampoco dispone nada sobre las precedencias relativas, pero de la redacción de los artículos anteriormente citados deducimos el establecimiento de un criterio semejante al expresado por las SSTC 38/1982 y 12/1985 para actos de una Comunidad Autónoma en los que comparezcan autoridades del Estado, pero siempre salvando las distancias.

El primer elemento a tener en cuenta sobre este razonamiento es que el Estado tiene la competencia de ordenación de las precedencias oficiales en España y lo hace mediante un reglamento que ordena autoridades de diferente orden. Por ello, y para evitar soluciones casuísticas y porque la regulación, según expresan las SSTC, debe realizarla un órgano central del Estado regula también las precedencias relativas en actos que no sean propios, sino a los que asisten esas autoridades del Estado que el Real Decreto ordena, principalmente porque de esa ordenación se deduce la ordenación del poder, la estructura y arquitectura de la Nación escenificada en los actos oficiales. Por otra parte, la STSJ BAL

936/2002, confirmada en casación por la STS 3022/2007, señala que la ordenación relativa a las autoridades locales en los actos organizados por la Comunidad Autónoma es una competencia de la propia Comunidad, al ejercer lo dispuesto en el artículo 5.2 del Real Decreto 2099/1983 y, aunque parece que el Estado sea inicialmente competente al respecto, ha ejercido su competencia por vía del citado artículo, delegando esa ordenación relativa en las Comunidades Autónomas.

No se puede trasladar este criterio a las Comunidades Autónomas para ordenar los actos organizados por otras instituciones, pese a la capacidad de auto organización o de desarrollo legislativo de las entidades locales, reconocidos por la Constitución, porque la Administración Local también disfruta de autonomía, aunque tenga otras características que la de las Comunidades Autónomas o las universidades. De todas formas, suponiendo que la Comunidad Autónoma pudiera regularlos, como así estima el tribunal aunque no quedan claros los criterios, la solución dada debería aproximarse más a la ordenación de los actos especiales organizados en el territorio de una Comunidad Autónoma que a la regla de los actos de carácter general.

En la regulación de los actos especiales podemos encontrar dos criterios:

- el primero se refiere a los organizados por las universidades. Estamos hablando de los actos académicos, donde los Estatutos de la universidad organizadora como elemento definitorio de su capacidad de auto organización, junto con la autonomía constitucionalmente reconocida, condicionan que una autoridad autonómica canaria no presida el acto. Como hemos visto, hay jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias sobre estos actos académicos, donde la universidad tiene libertad para respetar el protocolo de las autoridades asistentes;
- el segundo, establecido por el Tribunal Constitucional en la jurisprudencia vista hasta ahora, plantea que en los actos de carácter especial, organizados por una Comunidad Autónoma (Cataluña) la falta de un criterio general aplicable a estos actos por el Estado, condiciona que la Comunidad Autónoma establezca una vía de colaboración con él para que se determine un criterio de ordenación relativa de autoridades de diferente orden. Esta vía de colaboración es posible porque el Estado ejerció su competencia al respecto en la STC 38/1982 basándose en el reglamento de 1968 y la redacción del artículo referido a los actos de carácter especial en la norma vigente no difiere esencialmente de aquellas reglas, detallando en qué orden se deben aplicar, pero permitiendo que establezca los criterios básicos quien organiza el acto, por tratarse de actos de difícil regulación por parte del legislador estatal.

Si la Comunidad Autónoma de Canarias se ve obligada por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a permitir que las universidades establezcan la presidencia del rector en los actos académicos, como mínimo debería establecer una vía de colaboración con el organizador local de los actos para realizar una ordenación relativa de autoridades de uno y otro orden. La otra opción es que, ante cualquier acto organizado por cualquier Ayuntamiento o Cabildo Insular el acto sea presidido indefectiblemente por las autoridades reseñadas en el art. 4.2 del Decreto de Precedencias de Canarias, lo que no deja de ser, a nuestro entender, un error de apreciación de la enorme variedad de actos organizados por las entidades locales en el territorio de una Comunidad Autónoma, donde es imposible establecer reglas generales, como la jurisprudencia constitucional reconoce.

Además de esta apreciación, recordemos que hay elementos definitorios del ejercicio efectivo de la competencia de ordenación de autoridades de diferente orden, principalmente en la jurisprudencia constitucional que podemos trasladar a este caso porque se basa en:

- la falta de asunción explícita en los Estatutos de Autonomía de la competencia de establecer precedencias relativas entre autoridades de diferente orden, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 CE. Esta cuestión no ha sido realizada por ninguna Comunidad Autónoma ni en el caso reconocido constitucionalmente que combina autoridades del Estado con los de una Comunidad Autónoma en actos organizados por esta última. De la misma forma, ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la competencia de establecer precedencias relativas entre autoridades locales y autonómicas, en actos organizados por las entidades locales. Sin embargo, el artículo 5.2 del Real Decreto 2099/1983, permite que las Comunidades Autónomas establezcan una ordenación entre autoridades de

diferente orden en sus reglamentos de precedencias pero siempre aplicados a los actos organizados por las propias Comunidades Autónomas.

- la capacidad de auto organización de la Comunidad Autónoma no incluye esta competencia de ordenación de autoridades más allá de la de sus propias autoridades, sobre lo cual hay también jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares. cuando sí que la incluyen el organizador local o universitario (a través de la reglamentación interna de protocolo o de los Estatutos, respectivamente) en ejercicio de sus propias competencias;
- la garantía institucional, vinculada a la autonomía local ofrece una orientación de que las entidades locales desprovistas de sus elementos esenciales para ser reconocidas socialmente (y no tanto en cuanto a imagen, sino por un vaciamiento legal) pierden una de sus características esenciales, no siendo una de ellas necesariamente la precedencia de sus representantes en sus actos que, siendo importante, y tal y como hemos visto, tiene más relación con la definición y extensión de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) que con la garantía institucional propiamente dicha .

11. El Defensor del Pueblo.

11.1. Regulación constitucional.

La institución del Defensor del Pueblo no tiene precedentes en nuestra historia constitucional, aunque algunos autores citan como precedentes no constitucionales a algunas instituciones conceptualmente próximas a ellas, normalmente de carácter foral, reconocidas y recuperadas actualmente en los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas.

La figura de una institución responsable de la supervisión de la adecuación administrativa, a la que los ciudadanos pueden dirigirse, sin formalidades, para denunciar casos de mal funcionamiento de la administración que les afecten.

Para GIL-ROBLES ¹⁴³ las razones por las que llega a nosotros son las mismas que han justificado su incorporación en otros países: “luchar contra el déficit en la eficacia de los sistemas tradicionales de control de las decisiones adoptadas por las diferentes Administraciones Públicas” y, en el caso de nuestro país “introducir un medio complementario de defensa de los derechos fundamentales de las personas”, que, como veremos, se concretan en el Título I de la Constitución. Tiene su origen en las constituciones de los países nórdicos a principios del siglo XX. Esta institución hunde sus raíces en al propia Constitución, escapando del peligro que supone la mera dependencia de la voluntad legislativa en cuanto a su existencia, reforzándose además la regulación de su funcionamiento a través de una ley orgánica, como otras instituciones constitucionales. Esto ha supuesto que cuando se ha visto sometida a las tensiones que ha generado su funcionamiento independiente, las fuerzas políticas directamente afectadas por sus actuaciones no han encontrado la mayoría suficiente para cambiar la ley y sus competencias.

Lo que la institución del Defensor del Pueblo representa es un medio complementario a los Tribunales ordinarios y constitucional para coadyuvar a la mejor protección de los derechos de los ciudadanos, lo que coincide con los problemas derivados de la saturación de la vía jurisdiccional.

La regulación constitucional se realiza en el artículo 54 de la Constitución, que establece:

- una ley orgánica reguladora de la institución, en particular la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (disposición que ha sido modificada por:
 - o la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a efectos de constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo;
 - o la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que modificaba el artículo 24. 2 de la Ley Orgánica 3/1981;

¹⁴³ GIL-ROBES Y GIL-DELGADO, Á. op. cit. en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Págs. 1193 y ss.).

- la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que añade una Disposición Final única a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, por la que se crea un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- su definición como alto comisionado de las Cortes Generales, con un marcado carácter unipersonal;
- se designación por las mismas Cortes, elegido por mayorías de tres quintas partes en cada una de las Cámaras;
- su función es la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (De los derechos y deberes fundamentales) que comprende los artículos 10 a 55;
- además, a tal efecto, podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales ante las que es responsable de su gestión.

Para su tarea, el Defensor del Pueblo estará auxiliado por dos adjuntos, designados por el mismo, pero que deben necesariamente obtener la conformidad de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Defensor del Pueblo. Es elegido por cinco años y para ocupar el cargo hay que ser español, mayor de edad y estar en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

La labor de sus Adjuntos es muy importante, además junto con el titular de la institución constituyen la Junta de Coordinación, que adquiere valor político al discutir en su seno la oportunidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad, pero en ningún caso sus opiniones limitan o condicionan legalmente la libre facultad de decisión del propio Defensor del Pueblo

11.2. Normativa de desarrollo.

a) La Ley Orgánica 3/1981 y la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado.

Actualmente, es la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la que regula la institución y desarrolla el precepto constitucional.

Por otra parte, en los respectivos Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se regula la relación de la institución con las Cámaras.

Como consecuencia de estas dos circunstancias, la Ley Orgánica reguladora ha sido modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo con la finalidad de establecer una Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo que sustituyera a las comisiones correspondiente de cada Cámara.

La organización y funcionamiento de dicha Comisión se realizó por medio de la Resolución de 21 de abril de 1992, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, que regula las características propias de la nueva Comisión Mixta. Posteriormente esta Resolución fue modificada por la Resolución de 25 de mayo de 2000. También se realizó una regulación de la tramitación ante los Plenos de las Cámaras de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo mediante Resoluciones de 21 de abril (en el Congreso) y 28 de abril (en el Senado).

Además de esta modificación, hay dos disposiciones que modificaron el texto original de la Ley Orgánica 3/1981, como ya hemos señalado, la Ley Orgánica 10/1995 modificó el artículo 24. 2 y la Ley Orgánica 1/2009 añadió una Disposición Final única por la que se creó un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

b) Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Fue aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

Sobre el texto original se realizaron tres modificaciones por Resoluciones de las Mesas de:

- 21 de abril de 1992, sobre tramitación ante el Pleno de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo,
- 26 de septiembre de 2000, sobre la condición de asesor del Defensor del Pueblo,
- y 25 de enero de 2012, por la que la modificación operada en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, mediante la Ley Orgánica 1/2009 para que la institución asumiera las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura obligó a introducir adaptaciones en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, estableciendo la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención señalado anteriormente.

En el Reglamento se especifica:

- que no está sujeto a mandato imperativo alguno (art. 1. 3);
- no recibe instrucciones de ninguna autoridad (ni siquiera de las Cortes Generales que lo eligen), desempeñando sus funciones con autonomía y según su criterio (art. 1.3);
- tiene algunas prerrogativas, reflejadas tanto en la Ley Orgánica (art. 6), como en el Reglamento: gozará de inviolabilidad y no podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo (art. 2.1). En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor no podrá ser detenido sino en caso de flagrante delito (art. 2.2). Para inculparlo, encerrarlo en prisión, procesarlo o juzgarlo ha de decidirlo la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo;
- estas reglas también serán aplicables a los Adjuntos del Defensor en el cumplimiento de sus funciones (art. 2.3);
- el cargo es incompatible con una serie de cargos y funciones, relacionadas en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica

11.3. Las funciones del Defensor del Pueblo.

Unas de las más importantes de la institución, es la contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica que, coherente con el mandato constitucional, ordena al Defensor del Pueblo “supervisar” la actividad de la Administración, sin precisar esta cuestión mucho más, lo que obliga a establecer parámetros al respecto que impidan crear un espacio de absoluta discrecionalidad y posible arbitrariedad política de los titulares de la institución. Ello sólo es posible teniendo en cuenta el art. 103 CE que hemos tratado en otra parte de nuestro estudio, ya que fija los criterios y límites de la actuación de la Administración. En este sentido, el artículo 54 que regula la institución del Defensor del Pueblo, no se entiende más que en conexión con el citado artículo 103 por lo que es lógico que el artículo 9 de la ley se refiera a él, añadiendo la referencia expresa al Título I de la Constitución.

Tiene como función la garantía no jurisdiccional de los derechos de todas las personas en sus relaciones con las administraciones públicas. Para ello recibe las quejas de cualquier persona física o jurídica e investiga los hechos denunciados como la adecuación administrativa para comprobar la adecuación de ésta a lo preceptuado en la Constitución y las leyes. Puede actuar por iniciativa propia sin haber recibido una queja y, finalmente, la Constitución misma le otorga legitimación incluso para plantear los recursos de inconstitucionalidad (art. 162.1.a CE y art. 29 de la Ley Orgánica 3/1981) y amparo constitucional (162.1.b y art. 29 de la misma Ley Orgánica del Defensor), así como instar el procedimiento de “*Habeas Corpus*” (art. 3 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de “*Habeas Corpus*”). En cuanto al recurso de inconstitucionalidad, señalar que debe dirigirse a aquellas leyes que pudiesen infringir lo dispuesto en Título I de la Constitución, absteniéndose de reiterar el recurso si ya lo había presentado ante el Tribunal el interesado. Sobre el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional la idea es que el Defensor del Pueblo no se convierta en el Abogado universal, por lo que se limitó a supuestos excepcionales.

Fundamenta sus resoluciones en derecho, sugiere o recomienda a la Administración investigada que reconozca y rectifique su error, si es el caso, evitando así al reclamante acudir a un proceso judicial. A pesar de que sus resoluciones no son vinculantes, las autoridades o funcionarios que entorpezcan su labor podrán ser objeto de un informe especial, además de destacarlos en la sección correspondiente de su informe anual (art. 24.1 de la Ley Orgánica 3/1981).

Dentro de su capacidad de supervisión, su ámbito competencial también abarca las jurisdicciones militar y la de la Justicia. En el caso de la primera, nunca se plantearon problemas de consideración, limitándose las quejas a la objeción de conciencia o los malos tratos, y contando como indica GIL-ROBLES¹⁴⁴. Sin embargo, en lo que se refiere a la Justicia, su excusa de la independencia del Poder Judicial, esgrimida por el propio Consejo General del Poder Judicial, y a pesar de la intervención del Fiscal General del Estado como canal para tramitar las quejas con respecto al mal funcionamiento de la Administración de Justicia no fue hasta el reconocimiento de la competencia de la institución por parte del Consejo General del Poder Judicial cuando se abrió una vía de colaboración que, al fin y al cabo, une los artículos 54 y 24 CE, este último se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva, lo que permitió al Defensor del Pueblo dirigirse directamente al Consejo, planteando así las quejas del mal funcionamiento del servicio público de la justicia.

Su manera de actuar responde a la naturaleza de la institución, pues basándose en las quejas recibidas o en la propia iniciativa actúa en función de un objetivo que puede ser: un caso individual, el tratamiento de una situación que afecta a un grupo indeterminado de personas o la modificación del marco reglamentario o legal del que se derivan resoluciones contrarias a la Constitución. Esta intervención se compagina con que la institución no puede modificar ni actos ni normas administrativas, por lo que sus resoluciones no son recurribles, por lo que es el principio de informalidad, no de arbitrariedad, el que guía la institución.

a) Los Informes a las Cortes.

El Capítulo Tercero de la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo (arts. 32 y 33) trata de su Informe a las Cortes. Es una obligación dar cuenta a las Cortes Generales de su gestión en un informe de carácter anual. Estos informes se someten a un primer debate en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo (art. 11 del Reglamento) para luego pasar a debatirse en los Plenos de las dos Cámaras durante el periodo ordinario de sesiones.

Estos informes serán publicados y contendrán el número y tipo de quejas presentadas, de aquellas las rechazadas y sus causas, las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, especificando las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas. Además, el informe contendrá un anexo cuyo destinatario serán las propias Cortes Generales, haciendo constar la liquidación del presupuesto de la institución en el periodo que corresponda. El Defensor hará un resumen que será expuesto oralmente ante los Plenos de las dos Cámaras, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios a efectos de fijar su postura.

Además, según lo dispuesto en los artículos 11.2 y 11.3:

- además del Informe anual a las Cortes, puede realizar Informes Extraordinarios que puede presentar a las Comisiones Permanentes de las Cámaras cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen;
- puede dar cuenta periódicamente a la Comisión Mixta citada de sus actividades con relación a un periodo determinado o a un tema concreto, y la Comisión podrá recabarle cualquier información;
- elaborará informes específicos sobre su actividad como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura. Estos informes se elevarán a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta citada y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU.

¹⁴⁴ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Á. Comentario al artículo 54 de la Constitución en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 1195).

b) Las recomendaciones y sugerencias.

El Defensor del Pueblo publicará de forma separada y con carácter anual los Recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional en uso de la legitimación que hemos comentado anteriormente.

Por otra parte, tiene la facultad de formular recomendaciones y sugerencias a los poderes públicos para que modifiquen sus criterios de actuación o las normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales.

Es la mediación el instrumento más valioso utilizado por la institución para alcanzar sus objetivos, pero basándose en criterios claros y transparentes, que no distorsionen el principio de seguridad jurídica, con respeto al principio de legalidad. A pesar de ello el Defensor del Pueblo, ante casos en los que la norma pueda generar efectos injustos para los ciudadanos en general puede recomendar su modificación o sus criterios de aplicación.

11.4. Relaciones con los comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas.

El artículo 12 de la Ley Orgánica proclama la competencia del Defensor del Pueblo para “supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito definido por esta ley” y consciente de lo que ello significa, hace énfasis en esta situación inapelable de superioridad constitucional, ordenando a los órganos similares de las Comunidades Autónomas que coordinen sus funciones con el Defensor del Pueblo, el cual podrá recabar su cooperación. Es de suma importancia esta función porque se considera a la institución del Defensor del Pueblo como una institución dispuesta en garantía de los derechos constitucionales de los españoles y que, como indica, el art. 139.1 CE “estos tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Esta es una visión jerárquica de las instituciones lo que condujo a la necesidad de establecer los criterios de cooperación orgánica, partiendo del supuesto de que las instituciones autonómicas semejantes a la estatal no se consideraban jerárquicamente sometidas al Defensor del Pueblo, además rendían cuentas ante sus respectivas Asambleas Legislativa y no querían renunciar a sus competencias como institución autonómica frente al Estado. Además, la institución estatal tenía que afrontar innumerables quejas recibidas desde el primer día, generadas por las administraciones autonómica y local, con la dificultad añadida de practicar en esas circunstancias el principio de inmediatez en la investigación de las quejas, típico de estas instituciones e inevitablemente se producían situaciones de solapamiento de actuaciones entre administraciones sobre la misma queja.

De hecho en algunos Estatutos de Autonomía, no en todos a pesar de que se preveía la existencia de una institución similar a la del Defensor del Pueblo, llegaron a crearse comisionados parlamentarios para supervisar la actuación de sus respectivas administraciones pero estas instituciones ni condicionan ni pueden limitar el ámbito de actuación y las competencias del Defensor del Pueblo. Estas instituciones no pueden ser cuestionadas constitucionalmente porque obedecen a la competencia de auto organización de la que disponen las Comunidades Autónomas y vienen contenidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía, primera expresión institucionalmente de esta competencia que comentamos.

Para regular las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los diferentes comisionados se publicó la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que indica, principalmente, lo siguiente:

- que los titulares de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas gozarán de las mismas prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad que los diputados de las Asambleas citadas, del aforamiento ante las Salas correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma y, en general, las garantías establecidas por la Ley Orgánica 3/1981, detallándose en el artículo 1.2 de esta ley;
- los Adjuntos a los Comisionados Autonómicos tendrán las mismas prerrogativas durante el ejercicio de su cargo;

- la declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad de los Comisionados ni el derecho de los ciudadanos afectados de acceder a ellos;
- el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico, en régimen de colaboración, de oficio o a instancia de parte, podrán supervisar la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma o de la Administración Local cuando actúe en ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma respectiva. Su objeto es proteger los derechos y libertades contenidos en el Título I de la Constitución, como hemos visto;
- se concertarán acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión, supuestos de actuación del Comisionado parlamentario, facultades a ejercitar, procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y los diferentes Comisionados y la duración de los acuerdos. Estos acuerdos o convenios de colaboración y cooperación interinstitucional se suscribieron potenciando o, al menos, ordenando conforme a la ley, las intervenciones de hecho de las instituciones autonómicas en terrenos discutibles de la Administración Local y permitían darle eficacia al principio de la inmediatez con respecto a los ciudadanos;
- en la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal que radiquen en una Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones. El Defensor podrá informar al Comisionado del resultado de sus gestiones.

Contra esta disposición recayeron sendas Sentencias del Tribunal Constitucional:

- En la STC 142/1988, de 12 de julio, el Tribunal Constitucional marca claramente los límites de actuación de una institución autonómica similar a la del Defensor del Pueblo a la hora de supervisar la acción de la Administración periférica del Estado y de los Entes Locales aragoneses. En la sentencia referida el Estado promueve recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, reguladora del Justicia de Aragón por invadir competencias del Estado al supervisar la actividad de la Administración periférica en el territorio de esa Comunidad Autónoma y, por otra parte, en contra de la autonomía local, supervisar a las Entidades Locales. Sobre la primera cuestión el Tribunal Constitucional considera que las disposiciones de la Ley 4/1985 no invaden esas competencias y, con respecto a la supervisión sobre la actuación de los Entes Locales también es constitucional si sólo se ejerce en materias “en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón”, como indica el art. 2.2 de la Ley reguladora de la institución del Justicia de Aragón, añadiendo también las que la Comunidad Autónoma haya, además, transferido o delegado en los entes locales.
- En la STC 157/1988, de 15 de septiembre, el Parlamento de Cataluña promueve recurso de inconstitucionalidad contra el inciso “así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquella” contenido en el art. 2, párrafo 1, de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, y, en particular por ser considerada una indebida restricción del ámbito de supervisión del *Sindic de Greuges* en relación con la actividad de los Entes locales. Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional no considera que se vulnere la Constitución ni las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña porque si el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé como ámbito de actuación del *Sindic de Greuges* la supervisión de la Administración de la Generalidad y si el precepto parcialmente impugnado contempla la posibilidad de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos para la supervisión tanto de las Administraciones autonómicas como de las locales, cuando éstas actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquellas, no se ve la menor contradicción entre ambas regulaciones.

12. El Consejo Económico y Social.

12.1. Regulación constitucional.

El Consejo Económico y Social es un “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral”, creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio. Este órgano no está regulado de forma directa en la Constitución, aunque así pudiera parecerlo a tenor de lo dispuesto en el artículo 131.2, que se refiere a la creación de un Consejo encargado de institucionalizar el asesoramiento de los agentes sociales y de las Comunidades Autónomas en la planificación económica. En resumen, este artículo dispone que el Gobierno, como señalan BAÑO y PUÑET ¹⁴⁵, tiene el monopolio de la iniciativa legislativa para elaborar el plan económico general, pero en la elaboración del proyecto de ley del plan general en el que deberán participar activamente las Comunidades Autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Para institucionalizar esta participación de los “interlocutores sociales” y las Comunidades Autónomas el artículo 131.2 impone la creación de un Consejo de Planificación, cuya regulación queda sujeta a reserva material de ley, no habiendo sido desarrollado hasta la fecha.

Como señala BASSOLS ¹⁴⁶ la planificación en cuanto instrumento operativo general por parte del Estado ha sido prácticamente abandonado en aras a la actuación presupuestaria anual”, ya que la falta de la planificación económica general, donde encajaría perfectamente el Consejo descrito en el art. 131.2, “contrasta con su constante y reiterada invocación del art. 149.1.13” de la CE por parte del Estado para justificar sus competencias en el orden económico en relación con las posibles competencias planteadas por las Comunidades Autónomas”. Si analizamos estos dos artículos encontramos que la diferencia entre “planificar la actividad económica general” del art. 131 y la “planificación general de la actividad económica” del art. 149.1.13^a ha permitido un uso alternativo de estos conceptos, convirtiendo la planificación económica en sinónimo de competencia estatal para la ordenación económica.

Con estos presupuestos, la propia ley reguladora del Consejo determinó el deslinde con el Consejo previsto en la Constitución, aunque podrían llegar a ser el mismo órgano, como veremos a continuación. La Constitución, además, no recoge un mandato imperativo para crear un Consejo que garantice la participación de las fuerzas sociales y económicas en la planificación de la actividad económica ya que sólo recoge la posibilidad de utilizar este instrumento de política económica.

Como hemos apuntado, la Ley de 17 de junio de 1991, reguladora del Consejo Económico y Social va por otros derroteros, apoyándose explícitamente en el derecho a la participación reconocido en diversos preceptos constitucionales. De hecho, la ley no contempla su regulación directa por el art. 131 CE, ni reconoce su creación en desarrollo de dicho artículo. Pese a ello, el propio Consejo Económico y Social indica en su página web ¹⁴⁷ que está: “previsto en la Constitución de 1978 (art. 131.2), y que vio la luz en 1991” cuando realmente es un órgano consultivo del Gobierno en materia económico social pero que no llega al calado de lo previsto en el art. 131 CE. Pese a ello, y por ser un órgano consultivo relativamente útil para definir la política económica de las Comunidades Autónomas este órgano también aparece en la mayoría de los Estatutos de Autonomía. Un elemento que hacen de él un órgano especial es su composición, en la que, de nuevo, se realiza en las diferentes Comunidades Autónomas una división con diferentes colectivos, al igual que en el Estado.

En el futuro, no podemos descartar que, en el caso de ponerse en funcionamiento el consejo recogido en el artículo 131.2 de la Constitución, el Consejo Económico y Social podría constituir un órgano válido para afrontar los cometidos recogidos en la disposición constitucional, siempre y cuando se modificara su ley reguladora y diera cabida a los representantes de las Comunidades Autónomas, no contempladas en su artículo 6 que versa sobre su composición.

¹⁴⁵ BAÑO LEÓN, J.M. y PUÑET GÓMEZ, P.: Comentario al artículo 131 de la Constitución en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Op. cit. (Pág. 2000).

¹⁴⁶ BASSOLS COMA, M. (1992): “La Constitución económica”, artículo en la Revista de Derecho Político, número 36. (Pág. 288).

¹⁴⁷ Recuperado en marzo de 2017 de <http://www.ces.es/web/guest/saludo-del-presidente>

12.2. Otra normativa.

a) Ley del Consejo Económico y Social.

La Ley de 17 de junio de 1991, reguladora del Consejo, señala en su Exposición de Motivos e los principios inspiradores de la regulación del Consejo y sus principales características como órgano del Estado, con el fin de coadyuvar a promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social.

Este órgano refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho, algo que considerado por el propio Consejo como una función constitucional, en este caso a través de su función consultiva al órgano constitucional del Gobierno, pero sólo en lo referido a su actividad normativa en materia socioeconómica y laboral, realizada a través de la emisión de informes y dictámenes, que pueden tener carácter preceptivo o facultativo, según los casos, incluso a iniciativa propia.

En su articulado destacar:

- que es un órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral, ente de Derecho Público con sede en Madrid (art. 1);
- está compuesto por 61 miembros, incluido su Presidente, distribuidos de los siguientes "Grupos", según la propia denominación recogida en la Ley:
 - o Grupo Primero, 20 miembros, en representación de las organizaciones sindicales.
 - o Grupo Segundo, 20 miembros, en representación de las organizaciones empresariales.
 - o Grupo Tercero, 20 miembros, divididos en:
 - 3, en representación del sector agrario,
 - 3, en representación del sector marítimo-pesquero,
 - 4, en representación de consumidores y usuarios,
 - 4, en representación de la economía social
 - 6 expertos en las materias competencia del Consejo.

Posteriormente, la Ley dispone cómo se efectuará la designación de cada grupo.

En el artículo 3 se dispone el nombramiento, mandato y cese del Presidente, Vicepresidentes, Secretario General y miembros del Consejo. De ellos destacar que el Presidente, máxima autoridad del Consejo y representante del mismo, será "nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo". Para ser elegido deberá contar con el apoyo de, al menos, dos terceras partes del Consejo". Como órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral del Gobierno, procede que sea nombrado de la forma indicada, pero no puede serlo a espaldas de los miembros del Consejo, como alguien ajeno al propio Consejo nombrado por el Gobierno, por lo que se exige una mayoría cualificada de miembros (2/3), que den su apoyo al nombramiento.

El Consejo se estructura en diferentes órganos (art. 5): los colegiados, desarrollados en el artículo 6: Pleno, Comisión Permanente Comisiones o grupos de Trabajo, cuyas funciones vienen recogidas en el artículo 7 de la Ley; y los unipersonales, desarrollados en el artículo 8: Presidente, y Secretario General. Los Vicepresidentes, por su parte, fueron creados por lo dispuesto en el artículo 3, donde se desarrollan también sus funciones.

b) Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social.

Fue aprobado por el Pleno del Consejo el 25 de febrero de 1993, destacando en su articulado:

- lo dispuesto en el artículo 6.3, que dispone cómo realizar la renovación del mandato del Presidente, siendo la sesión "presidida por el Consejero de mayor edad, asistido por los dos Consejeros de menor edad", posee un formato muy semejante a la "mesa de edad" constituida en las administraciones local, provincial y las asambleas legislativas de las

Comunidades Autónomas para elegir respectivamente al alcalde, al presidente de la Diputación o al presidente de la Asamblea Legislativa;

- el Presidente del Consejo, que “tomará posesión en la sede del Consejo, en presencia de los Consejeros, dentro de los diez días siguientes de la fecha de publicación de su nombramiento en el “Boletín Oficial del Estado””.
- la elección de los Vicepresidentes, en representación de los grupos primero y segundo, regulada por el artículo 7.2 de este reglamento y la de los miembros de la Comisión Permanente, regulada en el mismo artículo, apartado 3.

LIBRO II.

La regulación del protocolo en España.

CAPÍTULO I

Régimen vigente.

El Estado Social y Democrático de Derecho, contemplado en nuestra Constitución, posee numerosos órganos e instituciones entre las que se reparte el ejercicio del poder del Estado, servidos por personas que representan a estas instituciones, por lo que se hace imprescindible una completa normativa sobre Protocolo y Ceremonial del Estado, que determine la representación de todo ese conglomerado institucional a través del que actúa la soberanía estatal.

Hay autores, como VILARRUBIAS¹⁴⁸ que plantean la evidencia de una “dependencia de las normas protocolarias respecto a la constitución política del Estado”, que constataremos al tratar las instituciones del Estado y su régimen, dependencia que en la doctrina referida al protocolo no suele ser habitual establecerla ya que se plantea la regulación como algo ajeno a la importancia relativa de las instituciones sino a elementos más técnicos, referidos normalmente al uso que se realiza de la regulación de las precedencias oficiales en el Estado, utilizando algunas partes del decreto referidos a la clasificación de los actos, las representaciones y delegaciones o la ordenación de autoridades y corporaciones, que son , en definitiva, motivo de este trabajo, sin entrar en la motivación de la ordenación que debe informar no sólo esas precedencias sino, que a nuestro entender, otros elementos, por lo que cobran mayor importancia que una retahíla de autoridades o instituciones que es necesario ordenar en los actos oficiales.

Esa importancia viene manifestada, como hemos indicado, por elementos que trascienden la mera ordenación de las precedencias, dada la importancia las precisiones efectuadas tanto por los tribunales competentes a través de las sentencias dictadas, como por el Gobierno, que en la larga existencia del Real Decreto ha incorporado algunos cambios al texto original.

Dentro de estas precisiones, destacar, de nuevo, las dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre esta cuestión, que definieron elementos fundamentales y valorando que las normas protocolarias iban más allá de una simple dependencia con respecto a la constitución política del Estado, ya que expresaban la estética del poder escenificada en los actos, así como la interrelación que en ellos se efectúa entre las instituciones que lo conforman, demostrando así la importancia de unos con respecto a otras. También demuestran de esta forma la interrelación de sus máximos representantes, referenciándose tanto colectiva como individualmente con respecto a los de otras instituciones.

Esta normativa estaría incompleta si, además de ordenar de acuerdo con un criterio sólido a representantes institucionales o a las propias instituciones, la jurisprudencia constitucional no hubiera establecido criterios de ordenación relativa de autoridades de diferente orden (Estado y Comunidades Autónomas, que podemos hacer extensivo a la ordenación de otras autoridades con las del Estado) supliendo la inconcreción del reglamento regulador y justificando de esta forma que sea el Gobierno el que ejerza la titularidad de la competencia pero, de otra parte, abriendo la posibilidad de transferencia de esta competencia a las Comunidades Autónomas.

No es así, sin embargo, en lo que se refiere en general al establecimiento de criterios de ordenación relativa de autoridades o instituciones de diferente orden cuando los órdenes se refieren a las Entidades Locales y, en particular a la ordenación relativa de autoridades del Estado y la Administración Local o las Comunidades Autónomas y la Administración Local, en actos organizados por cualquiera de estas tres administraciones.

¹⁴⁸ VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000). Tratado de Protocolo de Estado e Internacional. (Pág. 238). Ediciones Nobel. Madrid.

1. Las normas de protocolo.

El protocolo es más que un conjunto de normas jurídicas, así como reglas y principios, aunque es cierto que lo más importante está incluido en normas escritas. Podemos entender que estamos tratando la misma cuestión cuando hablamos de legislación protocolaria o de protocolo jurídico: normas relativas al protocolo y al ceremonial, y que, aunque el concepto va mucho más lejos que esas normas, nuestro punto de vista se basa en ellas y en lo que regulan.

Los actos oficiales obedecen a normas de carácter jurídico, dictadas por el Estado a través de sus instituciones y autoridades que abarcan todos los ámbitos competenciales y territoriales. A ellas hay que añadir, en determinados casos, la costumbre que la legislación de precedencias respeta, limitando su uso con algunos requisitos y sólo en algunos ámbitos oficiales.

Para tratar la legislación de protocolo en España, previamente debemos fijar la relación del protocolo con las instituciones a las que ordena, pero también el uso que se hace de sus respectivas normativas propias que regulan sus actos y las precedencias internas de esas instituciones.

Pero, aunque de manera puntual, veremos que las normas de protocolo no sólo afectan a la ordenación de entidades y autoridades oficiales, sino que también hacen extensivos sus dictados a entornos privados aunque de un forma limitada. Por eso, podemos entender la cuestión protocolaria desde diferentes puntos de vista, siguiendo la clasificación de RAMOS¹⁴⁹, que sostiene que “una teoría general del protocolo se refiere, esencialmente, a un modo correcto de llevar a cabo y ejecutar una acción humana con éxito dentro de sus propios objetivos, entendiendo el término desde dos puntos de vista: en sentido estricto y en sentido general”. De los dos puntos de vista, destacar el sentido estricto, que interpreta el protocolo como “la ordenación por rango de las autoridades públicas en un acto oficial”, que es lo que esencialmente regula el reglamento de ordenación de precedencias, pero con algunas otras cuestiones de menor importancia referidas a los tipos de actos y las representaciones. En esa ordenación, pues, se establece la visualización del poder político, conforme establece la Constitución. En cuanto al otro punto de vista que interpreta el protocolo lo realiza en un sentido general, interpretándolo como una técnica compleja de organización, más próximo a las Relaciones Públicas y a las ciencias asociadas a la Comunicación. Y frente a esta clasificación, la idea generalizada de que el protocolo no es una herramienta útil (desde cualquier punto de vista científico que se quiera elegir, ya sean la Comunicación y las Relaciones Públicas o el propio Derecho) al dar la impresión de que su utilización constriñe la libertad de los organizadores de los actos o está anticuado.

Sobre el sentido estricto planteado, SÁNCHEZ¹⁵⁰ ahonda un poco más en sus contenidos e indica que “su consideración forma parte de las instituciones políticas, regulando la forma de proceder de las mismas”. De acuerdo con esta autora, “es en el derecho de las instituciones donde se recoge el mayor número de normas jurídicas atinentes al protocolo” por lo que apreciamos que “dentro de esas normas jurídicas destacan las referidas esencialmente a: la normativa de precedencias, el orden de celebración y los tipos de actos públicos oficiales y la presidencia de los actos”. En nuestra opinión las normas jurídicas referidas a la normativa de precedencia, suele contener la presidencia de los actos (derivados de la precedencia establecida por el organizador) dentro de una clasificación de los tipos de actos oficiales. Por otra parte, lo que esta autora denomina el orden de celebración consideramos que se refiere más al ceremonial del acto, que a su protocolo.

Además hay otros contenidos normativos referidos a: los honores en los actos; la simbología (heráldica, vexilología, etc.) y, finalmente, la normativa de honores y distinciones. Toda esta normativa se desarrolla en el denominado derecho premial, que suele referirse a ellos como si la denominación fuera exclusiva de honores y distinciones “protocolarias”. Hay una parte de la

¹⁴⁹ RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2013). “El protocolo como ciencia propia en el ecosistema de la Comunicación. Espacios posibles para transformar una técnica en una disciplina científica”. Estudios sobre el Mensaje Periodístico, vol. 19, Número 2. (Pág. 1080). Universidad Complutense de Madrid. Recuperado en enero de 2016 de <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/43489>.

¹⁵⁰ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. “Protocolo y Derecho: juricidad del protocolo”, en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. (coord.) (2014): Actas del “I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo. Madrid 23 al 25 de abril de 2014. Desde el Congreso de Viena hasta la actualidad (1814-2014)”. (Págs. 352 y ss). Sociedad de Estudios Institucionales. Madrid.

doctrina ¹⁵¹ que considera que no se puede ceñir únicamente a esos contenidos, ya que forman parte, en general, de las medidas de fomento de la Administración, que incluyen medidas de premio en algunos ámbitos del derecho penal y penitenciario.

Esta clasificación somera sirve para introducir nuestro concepto de protocolo desde un punto de vista jurídico, alejado de una definición de protocolo habitualmente basada en convencionalismos sociales aceptados, que no corresponde con el punto de vista jurídico de las normas de protocolo, utilizado por las autoridades e instituciones para escenificar la estructura de nuestro Estado, la importancia de los diferentes “actores” en los eventos y las relaciones de poder entre ellos, mostrada en los actos.

En definitiva, a efectos de este estudio, el protocolo es el conjunto de normas jurídicas, usos y costumbres, también jurídicas, que determinan el orden de celebración de los actos oficiales y los elementos que intervienen en los mismos que tienen como fin transmitir el reflejo externo de la caracterización y consideración, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado.

2. Las normas de protocolo como normas de Derecho.

Observamos una evidente dificultad para clasificar las normas de protocolo como normas de Derecho, siendo realmente importantes, ya que estas normas jurídicas determinan el orden de celebración de los actos oficiales y los elementos que intervienen en los mismos, al objeto de transmitir el reflejo externo de la caracterización y de la consideración, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado. Esto va más allá del concepto generalizado de protocolo como uso social, “simple protocolo” indicaba el Tribunal Constitucional. Buena prueba de su importancia es que estas reglas mantienen su vigencia, con sus múltiples imperfecciones y ciertas dificultades por su inmovilismo, siendo utilizadas diariamente en actos oficiales, regulando una materia que tiene sustancia constitucional, llegando a ser motivo de conflictos entre instituciones o autoridades que han llegado a ser dirimidos en sede judicial.

Como elemento esencial, las normas de protocolo han de contar con eficacia vinculante para los poderes públicos y los ciudadanos, disponiendo de mecanismos para exigir su cumplimiento, incluso jurisdiccionales, como ya hemos señalado:

- la eficacia de las normas debe afectar a las instituciones y autoridades que las utilizan, pero su eficacia real radica en el uso que se realice de las normas, que, por supuesto pueden ser interpretadas por el organizador del acto protocolario según su conveniencia lo que restaría una eficacia real como elemento ordenatorio. Por otra parte, pese a ser eficaces en los actos protocolarios, los ciudadanos han de ver en ellas un instrumento de ordenación que les devuelva una imagen de la posición que ocupan las autoridades e instituciones en la sociedad, su importancia y sus relaciones de poder. Por ello se ponen en cuestión las normas de protocolo si el resultado no coincide con la idea que de la ordenación tiene la ciudadanía, lo que afectaría a la legitimación social de las normas. Un caso frecuente es la posición que debe ocupar el alcalde de un municipio, en un acto organizado por cualquier autoridad o institución, ya sea municipal o no, viendo con extrañeza la colocación secundaria del máximo representante municipal, sin entrar en todos los elementos que son tenidos en cuenta a la hora de determinar su precedencia con respecto a otras autoridades;
- el carácter vinculante de la norma afecta más a las autoridades, instituciones y corporaciones que a los ciudadanos, ya que son aquéllas las que utilizan la norma en los actos oficiales (ya sean públicos o privados) no siendo necesaria para los ciudadanos.

Hay diversos elementos que afectan a su carácter vinculante.

- o su uso en la práctica, donde se establecen necesariamente criterios de ordenación de autoridades e instituciones, debe estar suficientemente respaldado legal o reglamentariamente, lo que ha conllevar que las actuaciones deben ser consecuentes con la norma y acordes con la competencia de ordenar autoridades de acuerdo con un criterio que cumpla lo dispuesto;

¹⁵¹ IZU BELLOSO, M.J.: “El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas”, recuperado en abril de 2015 de: http://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?codigoAcceso=PdfRevistaJuridica&fichero=RJ_47_I_4.pdf.

- si este uso conlleva la ordenación de autoridades de diferente orden, la competencia es mucho más importante que la mera ordenación de las propias autoridades. De hecho, la competencia de ordenación relativa está tan limitada, disponiendo de ella únicamente el Estado (de acuerdo con lo dispuesto en la STC 38/1982), que la utiliza cuando se organice un acto y comparezcan autoridades del Estado junto con otras de diferente ámbito, sea quien sea el organizador. Las Comunidades Autónomas también tienen esta competencia para ordenar autoridades de diferente orden, las propias y las de las Entidades Locales pero únicamente porque el Estado en la regulación que hace de las precedencias oficiales por vía reglamentaria, y, en particular, en el art. 5.2 de ese reglamento, permite a las Comunidades Autónomas realizar ordenaciones relativas. Por otra parte, estas Comunidades también pueden establecer una vía de colaboración con el Estado para determinar un criterio de ordenación relativa en actos de carácter especial organizados por ellas, a los que comparezcan sus autoridades propias y las del Estado, según lo dispuesto en la STC 38/1982.
 - la ordenación de autoridades en actos privados conlleva la posibilidad (no la obligación) de utilizar criterios oficiales de precedencia para ordenarlos, lo que da una dimensión diferente a las precedencias oficiales, al utilizarse en actos no oficiales. No obstante, la desaparición de la Jefatura del Estado dificulta esta práctica al no haber un interlocutor válido, más allá de la oficina del Introdutor de Embajadores en actos internacionales en España o en el extranjero que ordena actos con características muy definidas, regulados por el art. 2 del reglamento.
 - la capacidad de actuación de cada institución para establecer precedencias absolutas (de sus propias autoridades en sus actos) o relativas (de sus autoridades y las de otros órdenes, tanto en actos propios como ajenos). Esta capacidad de actuación viene determinada legal o reglamentariamente y sobre ella hay jurisprudencia constitucional;
 - un elemento intangible, pero que afecta a la ordenación de las precedencias en los actos: la lealtad institucional, que debería mostrarse con el respeto a la norma protocolaria y, por tanto, a su eficacia vinculante. Cuando las instituciones o autoridades no tienen en consideración a otra institución o autoridad, difícilmente consideran que sean vinculantes sus normas, y menos las de precedencia.
- el tercer elemento destacable es el del cumplimiento de la norma protocolaria y las consecuencias de su incumplimiento. El problema principal al intentar una clasificación las normas de protocolo es que su incumplimiento no parece tiene consecuencias más allá del bochorno o la reprobación social, aunque en determinados ámbitos como la Diplomacia o el Protocolo Internacional estos incidentes sí que tienen destacadas consecuencias que van más allá de la citada reprobación, aunque no hay una sanción reglada asociada a su incumplimiento. Es lo que IGLESIAS ¹⁵² indica cuando expresa que “más allá del derecho y más próximo al ciudadano, existen otros órdenes normativos que cuentan con sólida consistencia social”, refiriéndose a las reglas rígidamente reguladas por una serie de normas no sólo de derecho, siendo los tribunales de justicia los encargados de hacer cumplir sus mandatos, sino de otra índole. Es por ello, que, como señala a continuación este autor hay “normas protocolarias formales (las contenidas en cualquier reglamentación) e informales (los usos, hábitos sociales no codificados pero compartidos socialmente). En los dos casos se espera un cabal cumplimiento y su vulneración viene acompañado de inmediato rechazo social”, añadiendo, a continuación, que también “su incumplimiento viene acompañado de rechazos, protestas o censuras sociales”. Hay una parte de la doctrina que, por ese motivo, opina que las normas de protocolo que ordenan autoridades, instituciones y corporaciones en actos oficiales se deben clasificar como imperfectas o simbólicas.
- Para RAMOS ¹⁵³ estas normas tienen características que las hace imperfectas ya que (siguiendo la doctrina de BOBBIO ¹⁵⁴) considera que “una norma jurídica ha de poseer dos características; un enunciado jurídico dotado de estabilidad y destinado a una colectividad amplia y, por otra parte, tiene que estar justificada”. Para RAMOS, las normas de Protocolo, en cuanto que pertenecen a la categoría de preceptos jurídicos,

¹⁵² IGLESIAS DE USSEL, J. (1996): “Implicaciones sociológicas del protocolo”. Conferencia Inaugural del Primer Encuentro de Responsables de Protocolo y Relaciones Institucionales de Universidad. Granada. (Págs. 17 y ss.). Recuperado en abril de 2016 de https://www.protocolo.org/miscelaneo/ponencias/implicaciones_sociologicas_del_protocolo_primera_parte.html

¹⁵³ RAMOS FERNÁNDEZ, L. F. (2013). Op. cit. (Pág. 1081).

¹⁵⁴ BOBBIO, N. (1995): Teoría general del Derecho. (Pág. 23). Ed. Debate. Madrid.

pueden encuadrarse en las leyes imperfectas ya que su infracción no solamente no produce la anulación del acto cometido, como en otros casos, sino que tampoco se impone sanción alguna al infractor, no mereciendo en la mayoría de los casos más que un reproche moral;

- sin especificarlo de forma concreta, MARCILLA ¹⁵⁵ parece indicar que la normativa protocolaria se puede encuadrar dentro de las regulaciones simbólica que adolece de una deliberada o manifiesta falta de calidad en lo que se refiere a “los medios establecidos para procurar su eficacia (cumplimiento por los destinatarios) y efectividad (logro de los objetivos propuestos o declarados). Según esta idea, podríamos plantearnos si lo que determina el carácter simbólico de una ley son las intenciones del legislador y si entre ellas se encontraba que careciera de eficacia y/o efectividad, o si, por otra parte, lo que determina que sea simbólica es que, con independencia de aquellas intenciones del legislador, el análisis de la norma y del ordenamiento jurídico en que se inserta evidencia que no existen o no se han dispuesto los medios adecuados para el cumplimiento por los destinatarios o para alcanzar los objetivos declarados debido a la falta de incentivos, sanciones, órganos administrativos de ejecución, mecanismos de control, recursos económicos, materiales, tecnológicos, personales, etc.

Al plantearnos la regulación del régimen de precedencias en el Estado, y en general la del protocolo, hemos de considerar que, a pesar de sus imperfecciones, insuficiencias, o incluso eventuales contradicciones, esta legislación que tratamos no engrosa el catálogo de leyes simbólicas o imperfectas, ya que estas aluden a otro tipo de regulaciones, ya que la referencia a la legislación simbólica atiende o identifica fenómenos de regulaciones programáticas, meramente rutinarias o de propaganda, carentes de la virtualidad y eficacia que deben caracterizar las normas jurídicas, no siendo este el caso, ya que no es la normativa de precedencias una regulación que posea estas características. La regulación de protocolo no proviene de una ley de delegación o de acompañamiento, que suele incurrir en importantísimas deficiencias: atomización de las normas y dispersión del ordenamiento, lo que dificulta una construcción interpretativa. Esto conlleva una tecnificación excesiva para abordar materias complejas que se alejan de la realidad, intentando dar respuestas a esa realidad, viéndose arrastradas hacia el terreno de las normas abiertas e indeterminadas y dando cabida a todos los fenómenos (de forma, incluso casuística) pero que se tornan inútiles a la hora de dar respuesta a los casos a los que se tienen que enfrentar, acabando más como una solución a las limitaciones evidentes del legislador a la hora de regular lo legislado. En este caso hablaríamos de un caso de delegación normativa con intencionalidad política intentando “que sean otros quienes tomen la decisión”, como indica SARMIENTO ¹⁵⁶, cuya naturaleza normativa y efectos que nadie conoce con seguridad pero que da al legislador la confianza de que su voluntad se adaptará a la necesidad de los tiempos. Esto lo podemos encontrar en algunos instrumentos de *soft law*, que veremos en esta parte de nuestro estudio, donde la falta de concreción de la delegación legislativa en manos de operadores independientes conduce a regulaciones simbólicas.

Si hay algo que define la legislación de precedencias, y que lo aleja radicalmente de este planteamiento, es que huye de actuaciones casuísticas. Ya el decreto franquista lo hacía, alterando la tendencia de la legislación monárquica anterior, como vimos, intentando enfrentarse a casos concretos y estableciendo normas, lo que permitió los interesantes criterios contemplados en la STC 38/1982, aplicables en la actualidad. De la misma forma, la actual legislación de precedencias huye de las situaciones casuísticas, permitiendo la utilización de normativa propia por parte de los organizadores de los actos, tanto en actos generales como especiales, para una mejor adecuación de la actuación protocolaria (a través de los actos, como veremos) a una ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones. Esta ordenación es necesaria porque va más allá del mero establecimiento de un criterio de precedencia entre los asistentes a un acto ya que es la expresión de la cara externa del poder y de su ordenación relativa en los actos.

Las características de los actos de carácter especial que, ante la diversidad de organizadores y situaciones que afectan a sus actos, ocasionan ordenaciones casuísticas, lo que permite

¹⁵⁵ MARCILLA CÓRDOBA, G. (2005): Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación. (Pág. 303). C.E.P.C. Madrid, citado por SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): El *soft law* administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración. (Págs. 38 y 39, y nota al pie 12). Civitas. Pamplona.

¹⁵⁶ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): Op. cit. (Pág. 38).

que no haya una regulación del Estado al respecto, ante la imposibilidad de poder establecer reglas aplicables a todos los actos. Esto faculta a los organizadores para que establezcan criterios de precedencias acordes con sus intereses, como ocurre en estos actos oficiales d, donde disfrutan una libertad de actuación amplia con el único límite de no poder ordenar autoridades del Estado con un criterio propio, sino que ha de ser negociado.

El uso de la normativa de precedencias está siempre sometida a límites, sobre todo en los actos de carácter general, donde podemos encontrar dos destacables: el primero es el establecido en el Real Decreto de Precedencias para los actos de este tipo organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales impidiéndoles desordenar las autoridades e instituciones del Estado en sus actos pero permitiéndoles, de otra parte, incorporar la costumbre como un elemento ordenador con la condición de que no haya normativa al respecto; el segundo límite es que el establecimiento de criterios de ordenación en estos actos no es una competencia del organizador cuando afecta a autoridades del Estado porque no dispone de esta competencia a ningún nivel. Este límite no viene expresado de modo alguno en el reglamento regulador de las precedencias, habiendo sido establecido por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 38/1982 y 12/1985.

En absoluto la legislación de precedencias obedece a los principios de una delegación normativa con intencionalidad política, como algunos autores han creído ver en que la regulación de la materia se haya realizado por Real Decreto y no por Ley, ya que el Gobierno es quien tiene esa competencia, constitucionalmente reconocida. Por ello, la referencia a las leyes imperfectas, debe referirse cuando menos a estructuras normativas insuficientes, ya sea por la incorrecta definición del supuesto de hecho, o por la ausencia de consecuencias jurídicas (el carácter vinculante, efectivo o susceptible de ser materializado) que tampoco sería de aplicación en este caso, siempre que consideremos que la eficacia de la regulación no depende, única y exclusivamente, de su materialización en procesos judiciales. Es más, las dificultades para exigir la aplicación judicial no significa que carezcan de carácter vinculante, que las Autoridades, Instituciones y Corporaciones, de ordinario, reconocen y aplican. Trataremos en otra parte de este trabajo la dificultad de materializar la aplicación efectiva de las normas de protocolo en procesos judiciales, dado lo efímero de los actos protocolarios.

No es el objetivo de la legislación de precedencias en el Estado sancionar los incumplimientos de la Ley que, de acuerdo con el principio de legalidad, debería contener la descripción del tipo sancionador y de las consecuencias aplicables, garantía formal respaldada por el artículo 25.1 de la Constitución. Como indica MESTRE¹⁵⁷, en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador no existe una reserva absoluta a favor de la Ley, ya que resulta admisible la colaboración de normas reglamentarias en esta tarea, pero ello no significa que el titular de la potestad reglamentaria pueda inventarse tipos o medidas sancionadoras de forma libre, sin contar con el respaldo del Legislador, como parece que plantean los autores que defienden la obligación de sancionar para que la ley no adolezca de imperfección. En este sentido, no olvidemos lo dispuesto por el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, cuando establece que “además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, [los reglamentos] no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, como veremos posteriormente al tratar el principio de jerarquía de la potestad reglamentaria del Gobierno.

Por otra parte, y continuando con el principio de legalidad y sin perjuicio de la potestad sancionadora, que no posee la legislación de protocolo, el ordenamiento exige y reclama, de forma paralela y no excluyente, por lo que lo tenemos en consideración, el restablecimiento de la legalidad vulnerada mediante el comportamiento antijurídico en cuestión. Se trata de una dualidad de vías que persigue, cada una por su lado, obtener la correcta solución en el mundo del Derecho frente a comportamientos antijurídicos.

En la actuación protocolaria, que tiene su fruto en el acto protocolario debidamente organizado, esta organización suele conllevar el establecimiento con cierta anterioridad de la presidencia y precedencia de los invitados al mismo. El organizador establecerá criterios de utilización e interpretación de la legislación tanto estatal, como en su caso, propia, decidirá la

¹⁵⁷ MESTRE DELGADO, J.F. “El régimen sancionador”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Ley de la Lectura del Libro y de las Bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio). (Págs. 387 y ss). Iustel. Madrid.

puesta en escena del acto y su desarrollo temporal como espacial. En todos estos elementos apreciamos que, ante la inminencia con que se realiza la actuación protocolaria, la dificultad de restablecer la legalidad “vulnerada” de forma inmediata. El eventual restablecimiento de esa “legalidad” suele obedecer a diferencias de interpretación o utilización, de la legislación de precedencias efectuada por el organizador. En la mayoría de las ocasiones parece que la aplicación de la citada legislación obedezca exclusivamente a interpretaciones subjetivas de los dictados del Real Decreto, sometiéndolo a criterios muy diferentes, muchos de ellos no contenidos en el Ordenamiento General de Precedencias.

3. Los efectos de la vulneración de la norma protocolaria.

En el caso en que se vulnere lo establecido, no parece posible restablecer la legalidad de forma inmediata, sino en el futuro y siempre sometiéndose a las citadas interpretaciones de lo legislado como excusa para elaborar un criterio discutible. Frente a ello, el invitado que difiere de algún elemento protocolario que le afecte en el propio acto, suele expresar su falta de acuerdo de diferentes formas: quejándose, expresando su disconformidad, intentando vulnerar lo establecido o, incluso, abandonando el acto. Suele ser después del acto cuando se suelen realizar las quejas oportunas y de forma oral o por escrito al organizador del acto, ya sea institucional o personalmente, con el evidente objeto de recibir una disculpa por el presunto error cometido y procurando en el futuro conseguir una compensación o deferencia en otro acto de las mismas características que compense lo ya realizado así como un cambio de criterio que conlleve una colocación mejor o más destacada, por ejemplo, que sirva de satisfacción ante el presunto agravio.

Esta limitación temporal parece conducirnos a que sea imposible solucionar los eventuales problemas “protocolarios” que surjan en el transcurso de un acto, ante lo que consideramos:

- que el estilo directivo que la institución u organización manifiesta en sus relaciones con sus diferentes públicos y la actividad ceremonial asociada a estas tipologías (como indica OTERO ¹⁵⁸) no sólo incluyen unos criterios de los responsables de protocolo del acto, sino de quienes ostentan el poder dentro de la institución, corporación o específicamente a la autoridad. Esto se aprecia habitualmente en la negociación por parte de los responsables del protocolo de los organizadores del acto y con los de las otras autoridades invitadas, siendo deseable, como indica la autora, que tenga las características del “antagonismo cooperante o de motivación mixta” que conlleva para la teoría de las Relaciones Públicas el establecimiento de un escenario común donde desarrollar un encuentro en el que cada participante pueda ser identificado no solo por lo que es o representa, sino por sus relaciones con los demás. Desde este punto de vista, si el análisis ha sido el correcto, el responsable de protocolo aceptaría en el propio acto la modificación de la precedencia, pongamos por caso, de un invitado con el que se ha cometido un error en la valoración de su precedencia, algo poco frecuente y complejísimo, pero posible, dada la inmediatez del acto. Esto vendrá acompañado de una disculpa no sólo del responsable de protocolo, sino incluso del organizador del acto. Sería el caso de la cesión de presidencia en el último momento ante el disgusto de un invitado de honor destacable, la modificación de la precedencia de un acto ante la comparecencia de algún invitado de honor inesperado o el protagonismo de un familiar de un premiado u homenajeado ante la petición expresa del distinguido relegando a otros familiares presuntamente más allegados al protagonista del acto;
- que no sólo es esta una cuestión del estilo directivo del responsable de protocolo del acto o del propio organizador, lo que condiciona sus relaciones públicas, sino que independientemente hay también mecanismos que permiten al organizador modificar elementos esenciales del acto con muy poca antelación o, incluso, sobre la marcha. Es lo que OTERO denomina “acción”, refiriéndose a la celebración del acto tras completarse la programación y habiéndose realizado las comunicaciones pertinentes (invitación, programa, instrucciones de montaje, etc.) pero en un sentido diferente al previsto. Como ejemplo frecuente, la modificación de las presidencias de la apertura o clausura de un congreso, donde se cambia el programa del acto ante la asistencia a última hora de autoridades diferentes a lo anunciado en la documentación protocolaria de estos actos. Es por ello que, en muchas ocasiones, los actos protocolarios de inauguración y clausura de

¹⁵⁸ OTERO ALVARADO, M.T. (2011): Protocolo y empresa. El ceremonial corporativo. (Págs. 64 y ss.) Editorial UOC. Barcelona.

un congreso no llegan a especificar qué autoridad va a venir en representación de qué institución, indicándose en el programa que acudirán un representante de las diferentes instituciones.

Podemos realizar dos valoraciones al respecto:

- teniendo en consideración la figura de la policía de estrados o de sala, definida en el Diccionario de la lengua española como la “facultad que compete al juez o al presidente de un tribunal para mantener el orden durante la vista o en las actuaciones judiciales y para imponer diversas sanciones” podemos considerar que esa facultad puede ser utilizada por el organizador a través de sus representantes. No hay en la tradición protocolaria española una figura como ésta, más allá de los maceros, ujieres o maestros de ceremonias, presentes en los actos universitarios, como cita RAMOS ¹⁵⁹ que ejercen una función más representativa que real. También podemos apreciar algunas de estas figuras en los actos locales, que cita MARTÍNEZ ¹⁶⁰, definiéndolos como “personajes simbólicos que representan el poder y la autoridad”, pero que no poseen ningún poder efectivo;
- sin tener en cuenta la existencia de elementos que puedan “mantener el orden” en los actos, siempre queda la posibilidad, ajena al estilo directivo del organizador: que se permitan otras posibilidades, que pueden ir desde llamar al orden hasta modificar sobre la marcha la configuración y desarrollo de los actos, algo que, insistimos, es muy poco frecuente en la práctica, pero perfectamente admisible. Como ejemplo extremo de esto, la propuesta de OROZCO ¹⁶¹ quien ante el insulto a la Bandera y al Jefe del Estado en la celebración de la final de la Copa del Rey en 2015 (en realidad en casi todas las celebradas con equipos vascos o catalanes), proponía dos opciones:
 - o “anular el partido inmediatamente después del insulto y de la interpretación del Himno Nacional”. Indica como antecedente destacable que, “en un país con más tradición democrática que España como lo es Francia, Nicolás Sarkozy afirmó que anularía un partido si se producían insultos a los símbolos nacionales”. Este autor plantea que “tras la anulación, se declara al tercer clasificado campeón de la Copa del Rey o se declara desierto el premio y se sanciona a los equipos irrespetuosos con la imposibilidad de participar en la Copa del Rey el año próximo”;
 - o “no anular el partido e inmediatamente después de la interpretación del Himno Nacional, el Rey abandona el palco. A continuación, en aplicación del art. 9 del RD 2099/83 de precedencias en el Estado, el Rey nombra como su representante al Ayudante de Campo de servicio para que le represente y ocupe el lugar que corresponde al Jefe del Estado. Todo el personal de rango superior al empleo que tenga el Ayudante de Campo de S.M y que pertenezca a cualquier organismo de la administración del Estado debe abandonar el palco de honor. Si alguien pretende sustituir a la persona que el Rey designe, la Copa no se entrega. Se sanciona a los clubes como se indica en el punto anterior”.

Coincidimos con el autor en que estas soluciones son susceptibles de ser aplicadas en la práctica y únicamente sobre la marcha por el invitado de honor ante un incidente grave en un acto, sin que haya una preparación previa. No es la primera vez que una cuestión de esta índole hace que un invitado abandone un acto. Esto puede suceder por diferentes motivos: en primer lugar, porque objetivamente ha habido alguna alteración de las previsiones efectuadas por el organizador, como puede ser una modificación de la presidencia o del orden de intervenciones, principalmente, afectando a dos elementos esenciales del acto. Estos incidentes, a este nivel, hacen que el agravio trascienda la anécdota y el invitado (que entendemos destacable ya que ocupaba la presidencia o tenía prevista una intervención ante los asistentes, y que solemos denominar como “invitado de honor”), discuta con el organizador estos particulares y si no hay una reacción acorde con su exigencia, abandone el acto ante el hecho; en segundo lugar, puede suceder que en los criterios de precedencia establecidos por el organizador, algún invitado considere que no ha sido situado en el lugar que le corresponde y, aunque su colocación no es un elemento definitorio del acto (ya que este invitado no ocupa la presidencia del acto, ni interviene en él) su ubicación es considerada incorrecta por el

¹⁵⁹ RAMOS FERNÁNDEZ, L.F. (2007). Op. cit. (Págs. 48).

¹⁶⁰ MARTÍNEZ SUÁREZ, I. (2006). El protocolo en la administración local. (Pág. 118). Ediciones Protocolo. Madrid.

¹⁶¹ OROZCO LÓPEZ, J. de D. (2015): “Entre pitos”, anotación en el Blog del autor. Recuperado en mayo de 2016 de <http://www.protocol.es/?p=7299>.

invitado, que, como en el caso anterior, puede discutir su ubicación, intentando ocupar la de otro invitado o abandonando el acto como último recurso para expresar su disconformidad.

El ejemplo explicado por OROZCO plantea una situación diferente, en la que el organizador del acto (la Real Federación Española de Fútbol) tiene un destacado invitado de honor, el Jefe del Estado, al que se insulta de forma ostensible, lo que excede su persona y se extiende a su simbología, al igual que sucede con otros símbolos del Estado de diferente importancia al anterior, como puede ser el himno de España o la bandera. Esta situación se puede solucionar con la ausencia de ese invitado de honor, con las soluciones que el autor referido propone, pero no solucionan el problema ni su origen, que está en la reivindicación de la independencia, la manifestación pública del descontento ante determinadas situaciones o el rechazo a la forma de Gobierno, lo que sumado, a la falta de unos mínimos de educación conducen a esta situación.

4. Contenido de la norma protocolaria.

Al tratar las normas de protocolo y su aplicación a ámbitos oficiales, deberíamos definir previamente cuáles son las características principales de las reglas que las sustentan, al constatar una enorme disparidad de conceptos que la doctrina refleja.

De entre los diferentes puntos de vista, podemos destacar dos definiciones de las normas que regulan las precedencias oficiales, la de MARÍN y GARCÍA, que orientan la materia desde posturas muy diferentes:

- MARÍN ¹⁶² defiende que las reglas de protocolo institucional contemplan, principalmente, la celebración de los actos, sin entrar en detalle sobre su desarrollo; su presidencia y la precedencia de sus invitados de forma muy general; las clases de actos, sin entrar en detallar su ceremonial; la figura del anfitrión u organizador, sin tratar los otros “actores”, principales de los actos (como el invitado de honor) excepto el tratamiento efectuado a los miembros de la Familia Real, como una excepción de la norma, y por tratarse del Jefe del Estado y su familia y, finalmente, el lugar donde se desarrollen los actos. Todos estos elementos condicionan que cuestiones hay que tener en cuenta a la hora de ordenar legalmente un acto. Todo ello se realizará cumpliendo con lo legislado por las diferentes autoridades e instituciones organizadoras del acto, incluso contando en algunos casos excepcionales como cuando se tiene en consideración a los asistentes al acto, aunque no lo organicen, a lo que hay que añadir los usos y tradiciones que le sean aplicables al acto para culminar en una ordenación de la presidencia y de la precedencia de los invitados acorde con lo previsto por el organizador del acto.

El punto de vista de MARÍN es eminentemente práctico y aplicado únicamente a los actos, no tanto a las normas que sustentan los actos y que los definen. No podemos olvidar que, tras los actos oficiales hay una normativa que los regula que no entra en detallar cada acto, porque eso quedaría dentro del ceremonial de los actos. Esta es la clave de la diferencia entre MARÍN y otros autores, como GARCÍA, que veremos a continuación, porque la parte destacable del protocolo, desde la perspectiva de nuestro estudio son sus normas reguladoras de las precedencias,. No olvidemos que definimos la materia del protocolo como “un conjunto de reglas establecidas por norma o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes”, como define el Diccionario de la Real Academia Española ¹⁶³ en su última edición. Es por ello, que las normas de protocolo oficial no entran en detalle en de los actos, huyendo de la casuística y estableciendo reglas generales de organización, referidas a la presidencia, cesiones o representaciones y detallando la ordenación de las autoridades e instituciones que es, al fin y al cabo, lo que hay detrás de la normativa de precedencias de cualquier ámbito territorial o normativo.

- Por su parte, GARCÍA ¹⁶⁴ realiza un certero análisis de las normas de protocolo, al indicar que “estas normas de son de Derecho Público; poseen un destinatario eminentemente institucional; son llevadas a la práctica por las propias instituciones que han legislado, aunque sea internamente; y han asumido su ordenación en la estructura compleja del Estado”, que veremos no limitada a los tres poderes tradicionales porque tenemos en

¹⁶² MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 40 y ss.).

¹⁶³ Recuperado en mayo de 2017 de <http://dle.rae.es/?id=USpE7gq>,

¹⁶⁴ GARCÍA OTERO, C. (2000). Op. cit. (Pág. 3 de la ponencia).

consideración una adscripción única pero también diversa basándonos en las funciones realizadas y el papel que cada institución juega en el entramado de poderes y funciones que se desarrollan en el Estado. Además, desde su punto de vista, las normas van realmente dirigidas a los respectivos Servicios de Protocolo de cada institución, autoridad u órgano, que serán quienes las llevarán a la práctica.

Esta cuestión es realmente importante porque la interpretación de las normas conlleva la creación de reglas aplicables directamente a los actos protocolarios llegando a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (STC 12/1985, FJ 4) sobre las funciones desarrolladas por la desaparecida Jefatura de Protocolo del Estado, al disponer que no era competente para ordenar autoridades de las Comunidades Autónomas en actos de carácter general, organizados por la propia Comunidad Autónoma, por encontrarse en los Estatutos de Autonomía y, ser reconocida por la Constitución. Para el tribunal la expresión de su autonomía, se concreta en el “pleno reconocimiento de las competencias autonómicas para, en uso de sus facultades autoorganizatorias [...] ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ella organizados y a los que no concurren otros del Estado”.

Para este autor, las normas no son exhaustivas porque no contemplan todos los supuestos ni situaciones posibles, lo que hace que la costumbre sea esencial a la hora de interpretar la norma y de completarla, pese a que en Derecho Administrativo, la costumbre a tener en cuenta es la *secundum legem* y, si no es así, ha de cumplir indefectiblemente con el principio de legalidad y no oponerse a la ley, como analizaremos.

El último elemento, es que provienen de diferentes orígenes competenciales, que corresponden a la estructura descentralizada y compleja de nuestro Estado. Y es fundamental señalar que sus orígenes competenciales tienen una relación directa con el principio de competencia, que permite que en ejercicio de la misma se regulen las precedencias en cada uno de los ámbitos territoriales para los actos organizados por cada una de las instancias territoriales y referidas únicamente a sus propias autoridades. Si a los actos organizados por cualquiera de aquellas instancias asisten autoridades del Estado, la competencia de ordenación de las mismas, junto con las de la instancia territorial concreta, es competencia del Estado siempre y cuando los actos sea de carácter general.

De todo esto hemos de colegir que las características de las citadas normas que regulan el protocolo oficial son de Derecho Público, estando destinadas a regular y ordenar las instituciones, autoridades y corporaciones del Estado (en un uso amplio del término). Además son llevadas a la práctica por las propias instituciones, pero también por aquellos particulares que quieran ordenarlas de acuerdo con un criterio normalmente aceptado por las mismas y que representa la escenificación del poder a través de la colocación física en los actos.

La norma que ordena las precedencias tiene una referencia a algunos actos privados que necesariamente requieren la utilización de la normativa oficial de protocolo, como el artículo 2.2.b), que establece la obligación de que el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores) se coordine con la Jefatura de Protocolo del Estado (que fue eliminada) para determinar la precedencia entre representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de Instituciones españoles o extranjeros que asistan a cualquier acto público que, no estando directamente organizado por el Estado, tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España, coordinándose con la entidad pública o privada organizadora del citado acto público. En la actualidad, la ausencia de la Jefatura de Protocolo del Estado dificulta sobremanera esta cuestión.

La normativa de precedencias aplicada por los Servicios de Protocolo de las instituciones no puede llegar a prever todos los supuestos posibles y, en su desarrollo, no sólo es el Estado el que regula las precedencias, también lo efectúan las Comunidades Autónomas, órganos constitucionales, Entidades Locales, universidades, etc., que disponen de normativas de precedencias propias, para regular sus propias autoridades en sus actos, en uso de su capacidad de auto organización, alcanzando a otras autoridades de ámbitos competenciales diferentes en base a las características intrínsecas de la autonomía de la que disfrutan.

CAPÍTULO II

Sistema de fuentes.

El sistema de fuentes de la normativa de precedencias no sólo comprende las normas escritas publicadas entre las que destaca el reglamento regulador, sino también la costumbre y los Principios Generales del Derecho, que también analizaremos de forma somera en este capítulo.

1. La norma regulatoria de las precedencias oficiales en el Estado.

Con los contenidos expuestos hasta ahora, procederemos a analizar la normativa actual de precedencias en el Estado, en la que apreciamos que algunos elementos esenciales de la misma tienen especiales características, como quién la regula y de qué instrumento se dota, con qué rango, por qué motivo es regulada por el Estado y, finalmente, qué modificaciones se han realizado por sentencias de diferentes Tribunales:

- la norma ha sido realizada por el Gobierno aunque se complementa con la normativa publicada por algunas instituciones constitucionales, reguladas según lo previsto en sus respectivas normativas de desarrollo, establecido por reglamentos u otros instrumentos normativos, incluso de *soft law*.

Las instituciones que tienen garantizada constitucionalmente su autonomía disponen también de normativa específica de regulación de sus precedencias, en uso de su competencia de auto organización, abarcando un desarrollo legislativo superior, fruto de ser instituciones con más competencias. Entre ellas, destacan las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su nivel de autonomía, disponiendo de un instrumento regulatorio general en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Otro elemento son las ordenaciones propias, que establecen precedencias entre sus miembros, que también han realizado la mayoría de las Comunidades Autónomas y las administraciones tanto provincial, como insular y local. Todas estas instituciones, a pesar de sus diferentes niveles de autonomía, han realizado estas normas en uso de su capacidad de auto organización;

- la regulación se ha efectuado mediante un reglamento independiente, no una Ley, muy cuestionado por la doctrina, que considera que esta normativa debería tener rango de Ley. De la misma forma, algunas Comunidades Autónomas han discutido el rango formal de la regulación, inclinándose también por una de rango legal, cuestión analizada por el Tribunal Constitucional que ante un conflicto positivo de competencias, determinó la potestad del Gobierno para elaborar la norma y que su rango formal sea el de un reglamento independiente. Al haberse publicado en 1983, tras más de treinta años de vigencia, este reglamento ha sido modificado en diversas ocasiones, tanto por disposiciones legales que le han afectado, como por sentencias judiciales, principalmente del Tribunal Supremo;
- finalmente, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Baleares y de las Islas Canarias también han realizado interpretaciones parciales de sus contenidos durante su vigencia, resolviendo conflictos de competencias sobre aspectos regulados por esta norma reglamentaria.

Todo ello dispuesto, no sólo para ordenar los actos oficiales, organizados desde cualquier instancia, sino porque detrás de esa ordenación en palabras del Tribunal Constitucional hay "sustancia constitucional", ya que estamos haciendo referencia a normas que descansan en el entramado de autoridades e instituciones del Estado, en la arquitectura del mismo, constituyendo una manifestación exterior y uno de sus símbolos. Esta cuestión simbólica es fundamental porque si las instituciones no organizan actos, si no ordenan a los asistentes que a los mismos comparecen, o únicamente realizan esos actos, conmemoraciones o acontecimientos de su ámbito propio, se está ocultando a los ciudadanos los elementos que intervienen en los actos que deben transmitir el reflejo externo de la caracterización y consideración del Poder en el Estado. A través de la ordenación del acto, su presidencia y la

precedencia de los asistentes al acto, las relaciones de poder, la ordenación jerárquica que existe entre las diferentes autoridades e instituciones, y, además, con el ceremonial del acto, se manifiesta también el reflejo que se quiere trasladar a los ciudadanos de la caracterización y consideración del Poder, representado a través de sus autoridades e instituciones.

En el futuro, está prevista una nueva reglamentación con el mismo rango normativo y órgano elaborador, según lo establecido en la Disposición Final decimosexta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta cuestión reafirma su importancia como instrumento del Estado para ordenar a autoridades, corporaciones e instituciones oficiales en actos públicos de ese mismo ámbito oficial.

2. Las relaciones internormativas.

Antes de analizar con detenimiento las principales características de la norma reguladora de las precedencias oficiales en España, parece necesario, tras haber realizado una exposición de nuestro modelo constitucional y sus instituciones, tratar los principios que ordenan las relaciones entre las normas emanadas de las diferentes instituciones, sobre todo en un Estado caracterizado por su descentralización, como el nuestro. De acuerdo con MUÑOZ¹⁶⁵ estos principios son: el de jerarquía, el de competencia, el de prevalencia y, finalmente, el de superioridad.

2.1. El principio de jerarquía.

Este principio surge históricamente como una "derivación lógica del principio de separación de poderes" y como consecuencia de la "decisión constitucional de residenciar la soberanía en el poder legislativo, de tal manera que no pudiera haber oposición alguna, ni del poder ejecutivo ni del poder judicial, a sus decisiones" porque emanan de un órgano concreto, el único que puede producirlas. Sin embargo, la progresiva ampliación de la iniciativa normativa ha complicado esta cuestión, al surgir otros ordenamientos secundarios o autónomos que, aunque también están regulados constitucionalmente, conllevan el problema de que sus normas no se pueden articular con las del Estado en régimen únicamente de jerarquía, porque también dentro de esos ordenamientos pueden existir leyes como expresión de la voluntad de sus ciudadanos a través de sus representantes parlamentarios reunidos en asambleas que contrasten con las emanadas de las Cortes Generales.

Otra cuestión que afecta a este principio, es la progresiva integración europea, lo que ha motivado un aluvión de normas que afectan directamente a nuestro ordenamiento, donde tampoco es válido el principio de jerarquía.

Por ello, la función que realizaba el principio de competencia ha decaído, teniendo que compartir su papel ordenador con otros principios como los de competencia y prevalencia, que trataremos más adelante.

El papel creciente de normas con rango de ley, provenientes del Gobierno, como los decretos-leyes y los decretos legislativos (arts. 82 y ss. CE) son buena prueba de ello. Además, no hemos de descartar las normas de valor reglamentario y que, inferiores a la ley, son muy heterogéneas, lo que dificulta las relaciones entre ellas y con las superiores.

Para determinar la jerarquía de las normas deberíamos remitirnos a:

- la superioridad jurídica de un órgano con respecto a otro, algo relativamente fácil si tenemos en cuenta los principios de representatividad democrática que es uno de los criterios que se supone hacen primar a unas autoridades o instituciones con respecto a otras como indica RUIZ¹⁶⁶. Por ello, según lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias que dispone "una mejor valencia de las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación" (Exposición de Motivos del reglamento), deberíamos ver esta ordenación acorde con el principio de jerarquía, aunque luego no

¹⁶⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2006b): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Vol II. (Págs. 220 y ss.) Iustel. Madrid.

¹⁶⁶ RUIZ MIGUEL, A. (1988): El principio de jerarquía normativa, artículo en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 24, septiembre-diciembre 1988, citado por MUÑOZ MACHADO, S. (2006b): Op. cit. (Pág. 227).

tiene la repercusión debida en su articulado. Sin embargo, según MERK ¹⁶⁷, la relación de jerarquía entre órgano y norma es la contraria, siendo el criterio de RUIZ inválido, ya que un órgano es superior con respecto a otro porque tiene una función o competencia normativa más elevada. De otra parte el criterio de jerarquizar según el órgano que dicta las normas tampoco es válido porque un mismo órgano tiene competencia para dictar normas de diferente rango. Así, el Gobierno puede dictar decretos-leyes y reglamentos o un órgano, como las Cortes Generales, reconocen procedimientos de reforma constitucional diferentes, por ejemplo;

- el criterio de la aplicabilidad en caso de conflicto debería ayudarnos a determinar cuál es más importante ya que se aplicaría en el caso referido. Este planteamiento tampoco es absoluto, ya que puede prescindirse del criterio del rango para determinar la preferencia de la norma posterior, o la norma inferior especial sobre la norma superior general, o aplicando la distribución de competencias preferir una u otra;
- modernamente, se ha tratado de explicar el principio de jerarquía desde diferentes criterios, no exentos todos ellos de críticas cuando, en realidad, la jerarquización de las principales normas que integran el ordenamiento jurídico resulta de las propias provisiones al respecto:
 - o un criterio moderno es el de la norma que tiene capacidad de derogar a otras iguales e inferiores, o cuando solo puede ser derogada con determinados criterios;
 - o también es un criterio el fijar la relación jerárquica como criterio para la validez de las normas, de manera que serían normas superiores las que habilitan a otras inferiores para la producción de reglas de Derecho y les sirven de fundamento de su validez;
 - o de la misma forma se puede utilizar el criterio de HART ¹⁶⁸ que denomina “regla de reconocimiento” que conduciría a concluir que una norma es superior, inferior o igual a otra, en la medida en que así lo reconozca o establezca el ordenamiento jurídico de que se trate.

Constitucionalmente, se establece una garantía general del principio de jerarquía normativa, como dispone el artículo 9.3 CE. Es por ello que la Constitución, como norma superior a todas, está protegida frente a normas intentadas por el legislador ordinario en los procedimientos especiales de reforma constitucional, contenidos en el Título X de la Constitución que bajo el título “De la reforma constitucional”, contiene los el art. 166 CE, que cita también artículo 87 en sus apartados 1 y 2, y los arts. 167, 168 y 169 CE, así como la defensa frente a cualquier norma que vulnere sus contenidos materiales a través del control de inconstitucionalidad de las leyes y las garantías que establece el Título IX de la Constitución, bajo el título “Del Tribunal Constitucional”, del que cabe destacar los arts. 161 y 163 CE, principalmente.

El principio de jerarquía se aplica de forma clara al tratar la subordinación de las normas de carácter general de carácter reglamentario con respecto a las leyes, expresándose en diferentes leyes administrativas generales, como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su artículo 47.2 dispone que: “también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”, con el mismo tenor literal que el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derogada por la primera.

Sobre la jerarquización de los reglamentos entre sí, el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, dispone que “los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”. A esto debemos añadir que hay unas normas denominadas

¹⁶⁷ MERK, W. (1962): *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band I, Berlín, citado por MUÑOZ MACHADO, S. (2006b): Op. cit. (Pág. 227).

¹⁶⁸ HART, H.L.A.(1961): *The concept of Law*. Oxford University Press.

“de competencia y jerarquía”, que deben cumplir los reglamentos, por las que su orden sería el establecido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que dispone la ordenación de las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros.

2.2. El principio de competencia.

La crisis del principio de jerarquía debe ser complementado necesariamente por el principio de competencia, como principios de ordenación de los sistema normativos complejos de los que dispone nuestro país, La importancia de este principio radica, como hemos señalado, en su necesaria utilización en una configuración compleja del ordenamiento jurídico que nunca fue necesaria en los ordenamientos centralizados, por lo que hemos observado la escasa importancia dada a este principio a la hora de ordenar elementos procedentes de diferentes centros legislativos, lo que repercute en las precedencias de los representantes de las instituciones que producen esas normas.

Por lo que concierne a las normas que forman parte de los ordenamientos secundarios, formados en el interior del Estado, especialmente los que que integran el conjunto formado por los Estatutos de Autonomía y las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas, hemos de tener en consideración que:

- la Constitución es la norma principal que justifica la existencia de todas las demás normas y es a partir de las habilitaciones que la propia Ley Fundamental contiene por la que se permite la formación de otros ordenamientos internos de carácter secundario, integrados por normas cuya validez depende de la observancia de la propia Constitución;
- los Estatutos son la norma de cabecera del ordenamiento secundario y cuentan con una regulación constitucional general establecida en los arts. 147 y ss. CE, siendo normas subordinadas a la Constitución, sometimiento que se expresa a través del principio de jerarquía, como ocurre con todas las normas emanadas de las Comunidades Autónomas;
- los Estatutos de Autonomía (válidamente aprobados), las leyes y el resto de normas que puedan aprobar las Comunidades Autónomas tienen reconocidos fuerza y rango normativo equiparables a las que forman parte del ordenamiento del Estado;
- la relación entre las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas no es de jerarquía; la aplicación preferente de una u otra norma, cuando coincidan regulando una misma materia (como ocurre con las normas de precedencias), se hará conforme al criterio de competencia, que determinará la validez de la norma dictada por el legislador con atribuciones para hacerlo, y la invalidez de la norma dictada por un legislador incompetente. En nuestro caso, la habilitación para regular a determinadas autoridades, según su propia normativa, pudiendo ser no sólo autonómicas sino también de las Entidades Locales e incluso universitarias en determinados actos, procede de la propia norma de precedencias en el Estado, en particular de lo dispuesto en el art. 5.2 que permite a las Comunidades Autónomas establecer ordenaciones relativas. Por otra parte, la invalidez de la norma (o parte de la norma) dictada por un legislador incompetente se da en el caso en que una Comunidad Autónoma dicte normas que invadan competencias estatales, como regular autoridades que no son del ámbito competencial propio o sobre el que se tenga competencia como el caso del Presidente del Tribunal de Justicia de Cataluña en la STC 38/1982, u ordenar a autoridades del Estado de forma diferente a lo regulado en el reglamento regulador de las precedencias en el Estado.

Las relaciones entre las normas dentro del ordenamiento principal con las de cada uno de los ordenamientos secundarios están siempre presididas por el principio de jerarquía, mientras que las relaciones entre los diferentes ordenamientos lo están por el principio de competencia.

En cuanto al régimen jurídico MUÑOZ entiende que:

- “la vulneración del principio de jerarquía [...] aparece sancionado con la nulidad de la disposición que incurre en tal vicio” aunque esa nulidad afecta al precepto o disposición concreto, no a la norma, como ha ocurrido con las diferentes sentencias recayentes sobre normas autonómicas de ordenación del protocolo, como los decretos de Cataluña, Islas Baleares e Islas Canarias que ya hemos visto. Recordemos que “la vulneración del

principio de competencia, suele ser más general [...] [siendo] nula en su totalidad, con independencia de que contenga o no contradicciones con lo establecido en otras”;

- en el principio de jerarquía, “las normas superiores [...] pueden acordar la derogación de otras inferiores, sean o no incompatibles con aquellas”. Sin embargo, en “las relaciones de competencia no cabe ni la derogación expresa (acordada unilateralmente por un legislador, con independencia de que la norma derogada sea o no incompatible con el contenido de la derogan) ni cabe tampoco la derogación tácita, por incompatibilidad o por absorción de la regulación contenida en una norma anterior por una superior”. De esta forma, la derogación siempre se produce en el marco del mismo ordenamiento y con ocasión de la regulación de la misma materia, siendo una norma aplicable a las relaciones entre normas del mismo rango y las relaciones entre normas de diferente rango, siempre que no emanen de legisladores de diferentes ordenamientos.

Pese a ésto, no existe en la Constitución un reconocimiento expreso del principio de competencia como criterio de ordenación de las relaciones entre las diferentes normas, al contrario que el principio de jerarquía normativa, recogido en el art. 9.3 CE. Sin embargo el de competencia informa muchos principios constitucionales, como el reparto de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148, 149 y 150 CE), al tratar el dominio material de las Leyes Orgánicas (art. 81 CE), la reserva material a favor del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma (art. 147.2 CE), la reserva general a favor de la ley (art. 53 CE), etc. También se dan casos de regulación por remisión a leyes, como lo dispuesto sobre las corporaciones locales, según el art. 141 CE, que consagra la autonomía local sin determinar expresamente las competencias que deben desarrollar las Entidades Locales, la remisión a las leyes del Estado de los arts. 149.1.29ª y 152.1 CE.

A esto hemos de añadir las técnicas de reparto de competencias, contenidas en la Constitución:

- el sistema de listas de los artículos 148 y 149 CE;
- las técnicas jurídicas que sirven para precisar el alcance de cada competencia en concreto, destacando la distribución por materias y el reparto por funciones, el concepto de “legislación básica” que siempre supone la producción de normas de naturaleza principal que contiene los elementos comunes de una regulación que debe aplicarse a todo el territorio del Estado, contenidas, principalmente en el Título VIII de la Constitución;
- las operaciones de desarrollo normativo, que no tienen nada que ver con la ejecución de las leyes, sino con la regulación libre de todo aquello que no afecte a la norma básica reguladora.

Además, la Constitución contempla cláusulas finales de carácter residual de atribución de competencias, como la que recoge el art. 149.3 CE al asignar al Estado todas las competencias, en general, que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden, que suscitó la STC 38/1982, que la declaraba competencia exclusiva del Estado. También contempla el grado de dominio que el ente titular de la competencia puede disponer de la misma, lo que da lugar, dentro de las listas de materias a competencias de carácter exclusivo, compartido o concurrente.

Una diferencia esencial entre ambos principios es que en el de jerarquía las normas de superior rango gozan de primacía regulatoria y pueden ocuparse de una materia determinada con la extensión y detalle que el legislador decida en cada momento, mientras que el principio de competencia no permite lo mismo, ya que cada legislador ha de mantener su regulación en el espacio material que le ha sido asignado y que exige una delimitación al ámbito concreto en el que está habilitado para producir normas válidas.

2.3. El principio de prevalencia.

La cláusula recogida en el art. 149.3 CE indica que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”, disposición que tiene su más

inmediato antecedente en el artículo 21 de la Constitución Republicana de 1931, aunque la descentralización sea regulada de forma diferente en cada Constitución.

Esta cláusula no es una singularidad exclusiva de nuestro sistema de descentralización política, al contrario de otras que sí lo son, sino una regla asentada en prácticamente todos los Estados federales, debiendo, en nuestro sistema, incardinarse en el marco estricto del reparto de competencias ya sea a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, teniendo que ajustarse a las siguientes pautas, tal y como comenta MUÑOZ:

- "para resolver los conflictos entre normas que puedan plantearse hay que estar [...] a las reglas sobre reparto de competencias. Si estas normas son, por sí mismas, suficientes para resolver el conflicto, el principio de prevalencia no tiene ninguna función". De acuerdo con esto, la prevalencia no se funda en ninguna clase de supremacía o distinta posición de rango del Derecho del Estado;
- "el principio de prevalencia opera en el marco de la distribución de competencias [...] en el sentido de que no puede entenderse como una regla privilegiada de competencia que cubra todos los excesos que el Estado pueda cometer vulnerando la distribución contenida en la Constitución". Es por ello que para que las normas del Estado tengan el efecto de prevalecer (y al contrario, las de las Comunidades Autónomas con respecto a las del Estado, en materias de su competencia exclusiva) es requisito indispensable que hayan sido dictadas en materias de su competencia o serán inválidas y así lo declarará el Tribunal Constitucional por lo que es a todas luces "inexacto afirmar [...] que la regla de prevalencia consagre una presunción general de competencia a favor del Estado";
- "los supuestos típicos en que el principio de prevalencia está llamado a operar son aquellos en que [...] pueden producirse normas válidas del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con una misma materia, [...] casos en los que existan competencias concurrentes". Este caso se produce "no solo cuando se emplean idénticos títulos competenciales para regular una misma materia, sino también cuando regulaciones que tienen un objeto material distinto se solapan o coinciden en algunos aspectos, situación que es difícil de evitar en la práctica, dada la difícil concreción del contenido de cada materia y su separación neta de las demás". Esta cuestión podemos encontrarla, por ejemplo, en la famosa Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se disponía la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprobaba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. Esta disposición, actualmente derogada, establecía en su epígrafe Tercero.⁸ que "el tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente" lo que, en opinión de GARCÍA-MERCADAL ¹⁶⁹ "amén de carecer de carácter normativo, el Acuerdo resulta [...] incompatible con los tratamientos honoríficos fijados por disposiciones jerárquicamente superiores que pudieran afectar a dichos altos cargos, como el Reglamento de la Carrera Diplomática, las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos (para los Generales y Almirantes) [...]", que deja perfectamente definida la inexactitud de lo dispuesto en la Orden Ministerial en lo que a los tratamientos honoríficos en el Estado se refiere;
- "el principio de prevalencia juega también, por indicación expresa del artículo 149.3, en los casos en que las Comunidades Autónomas hacen uso de sus competencias exclusivas". De esta forma "una norma territorial relativa a una cuestión de la exclusiva competencia del Estado es nula por incompetencia, no siempre se da en nuestro sistema la proposición inversa [...] [lo que se explica] por la diversa extensión y contenido posible de las competencias de las diferentes Comunidades Autónomas que permite al Estado retener atribuciones en relación con otros";
- este principio de prevalencia que estamos analizando "puede tener alguna aplicación para resolver en los casos más dudosos acerca de la norma aplicable, entre las que están en conflicto, de manera inmediata y provisional, hasta en tanto decide el Tribunal Constitucional";

¹⁶⁹ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): Op. cit. Nota al pie 48 en las (Págs. 228 y 229).

- el efecto de primar o prevalecer es explicitado en el artículo 149.3 de la Constitución refiriéndose a las “normas”, lo que debemos entender no solo referido a las leyes sino también las normas puramente reglamentarias, como es el caso de las normas estatales de protocolo y las de la mayoría de las Comunidades Autónomas que han regulado la materia;
- en cuanto a los efectos de la prevalencia MUÑOZ cita dos: “el desplazamiento de las normas territoriales en conflicto, y la reclusión o cierre del espacio ocupado por la norma prevalente, de modo que no pueda ser ulteriormente objeto de normas procedentes del legislador desplazado”. Efectivamente, en nuestro sistema se producen estos efectos, ya que las normas de las Comunidades Autónomas en conflicto con las del Estado dejan de aplicarse y no pueden dictarse otras posteriores que contradigan lo establecido en la norma estatal. El problema que se suscita con esto es que “si la inaplicación de las normas desplazadas conlleva también su nulidad o, por el contrario, implica una pérdida de efectos que no repercute sobre su vigencia, de modo que una vez derogada o modificada la norma del Estado que ocluye la aplicación de la norma autonómica esta puede recuperar su plena eficacia [...] [y, además] si la aplicación del principio de prevalencia tiene que ser hecha por el Tribunal Constitucional necesariamente o también tienen competencia los tribunales ordinarios para decidirla”. A este respecto, el autor establece el siguiente criterio:
 - o en cuanto a las consecuencias jurídicas del desplazamiento, “el principio de prevalencia, que es una regla de conflicto y no de competencia, no debe determinar la invalidez de las normas sino su simple inaplicación”;
 - o por lo que concierne a los órganos judiciales competentes para decidir la aplicación del principio de prevalencia “son concebibles supuestos en los que la claridad de la interpretación o la urgencia del caso, reclamen una decisión, siquiera provisional, de la jurisdicción ordinaria. Al no ser el principio de prevalencia una regla de competencia, puede excluirse la intervención de Tribunal Constitucional que es el único que tiene atribuciones para definir los conflictos de competencias”, aunque el voto particular a la STC 1/2003 (formulado por los Magistrados D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, D. Javier Delgado Barrio y D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), ha planteado reflexiones destacables sobre las posibilidades de la intervención de la justicia ordinaria en estos conflictos.

2.4. El principio de supletoriedad.

De nuevo el artículo 149.3 CE contiene este principio cuando dispone que “el derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”, previsión recogida en los Estatutos de Autonomía, matizándola y expresándola con una redacción inversa, que podemos constatar en lo manifestado por el Estatuto de Autonomía, por ejemplo en el del País Vasco, al indicar que “en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria del Derecho del Estado”. Sin embargo, y como indica MUÑOZ “que el Derecho del Estado pueda aplicarse supletoriamente para completar regulaciones producidas por los legisladores autonómicos en materia de competencia exclusiva, es lo que parecen excluir los Estatutos de Autonomía”. Sin embargo, continúa, “la Constitución afirma [...] que aquella supletoriedad se producirá ‘en todo caso’, lo que no parece dejar ámbito o reducto material alguno excluido, lo cual es probablemente más exacto técnicamente que lo que los Estatutos proponen”.

Dado lo dispuesto en el artículo 149.3 CE, parece difícil que se den regulaciones estatales válidas sobre cualquier materia, cuando nuestro sistema constitucional está ordenado sobre la base de un reparto detallado de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, determinante para que algunas materias sólo puedan ser reguladas por el legislador a cuya competencia pertenecen. Además, esa regulación sobre cualquier materia significa inequívocamente que pueden ser invocadas “en cualquier caso” para ser aplicadas con carácter supletorio en defecto de una regulación autonómica completa. Para explicar esta cuestión y su significado concreto, destacar lo manifestado por MUÑOZ, que se basa en que “en modo alguno cabe interpretar el artículo 149.3 como una cláusula que atribuye al Estado competencias legislativas generales, al margen del sistema de reparto de competencias”.

De esta forma, su utilización constitucional responde a:

- “que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se lleva a término partiendo de la existencia de un Derecho estatal previo que no queda automáticamente derogado o desplazado como simple efecto de aquello reparto”. Este autor detalla que “tal apartamiento y sustitución del Derecho preconstitucional o preestatutario había de ser paulatino y dependiente del ejercicio de las competencias legislativas que cada Estatuto de Autonomía confía a la respectiva Comunidad Autónoma”. Este es el caso sobre el que recayó la STC 38/1982 en la que, ante la ausencia de disposiciones reguladoras de las precedencias oficiales en el Estado (estando vigente la de 1968), la Generalidad de Cataluña publicó una disposición de acuerdo con su capacidad de auto organización de sus propias autoridades, donde regulaba la precedencia de algunas autoridades sobre las que no tenía competencia por no ser de la Generalidad ni sus instituciones, planteándose un conflicto de competencias entre el Estado y la Generalidad por la citada regulación. Finalmente, a pesar de la adecuación de la norma de precedencias al Estatuto de Autonomía de Cataluña y la antigüedad de la disposición del Estado, previa a la aprobación de la Constitución, el Tribunal Constitucional dispuso que la Generalidad no tenía competencia para regular a algunas autoridades en su reglamento de precedencias y la competencia de establecer una ordenación mixta entre autoridades de la Generalidad y del Estado, en actos de carácter general, incluso organizados por la Generalidad, correspondía al Estado. Otra cuestión eran los actos de carácter especial, donde la Generalidad podía establecer una vía de colaboración con el Estado y negociar un criterio de ordenación relativa de autoridades de los dos órdenes: Estado y Generalidad;
- que el citado reparto de competencias en nuestro sistema constitucional “no tiene por que llevarse a cabo de modo homogéneo, adjudicándose a cada Comunidad Autónoma competencias idénticas a las que ostentan las demás”. Esta circunstancia puede conllevar que el Estado tenga la competencia de producir normas directamente aplicables a algunas partes del territorio que, sin embargo, sólo pueden tener aplicabilidad supletoria en aquellas otras en que la competencia para regular directamente la materia ha sido encomendada a una Comunidad Autónoma. De hecho, en lo que se refiere a la competencia de las Comunidades Autónomas de ordenar sus propias autoridades en sus actos (haciendo extensiva esta competencia a otras autoridades no pertenecientes a la Comunidad Autónoma reguladora), el reglamento de precedencias en el Estado permite a las Comunidades Autónomas aplicar su regulación de precedencias (que realiza, haciendo uso de lo dispuesto en el art. 148.1.1ª y, dentro del reglamento, principalmente a través de lo dispuesto en los arts. 5.2 y 6 del reglamento de precedencias en el Estado) a los actos oficiales, tanto de carácter general como especial, quedando como supletoria la regulación del Estado. Sin embargo, cuando no hay regulación de las autoridades propias, las Comunidades Autónomas tienen que aplicar los dictados de la regulación del Estado sobre las autoridades tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales;
- el reparto de competencias dependía de las iniciativas de los diferentes territorios que pidieron el acceso a la autonomía, y no tenía por que ser uniforme. Pese a ello, se ha reducido mucho la heterogeneidad en el reparto de competencias, al asumir todas el patrón establecido en la Constitución para las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía rápida a la Autonomía;
- el Derecho del Estado, como indica MUÑOZ está “concebido en nuestra Constitución como un Derecho más completo, donde se integran las reglas que dan unidad, sistematicidad y coherencia al ordenamiento jurídico entero, reglas de las que carece, o sólo tiene en una medida más limitada, el ordenamiento particular de las Comunidades Autónomas” y continúa con que esta “singularidad resulta de los criterios seguidos en la Constitución para repartir competencias entre aquellas y el Estado”, fijando la distribución de competencias sobre la base de que “la legislación del Estado contiene necesariamente el núcleo o sustrato jurídico del que tiene que servirse el Derecho autonómico”. Esta explicación, que el autor detalla en su publicación, nos lleva a orientar la disposición constitucional “de que el Derecho estatal puede ser ‘en todo caso’ supletorio del de las Comunidades Autónomas, según pretende expresamente el artículo 149.3 CE” al objeto de nuestro estudio, cuando, al referirnos a los actos oficiales de carácter especial (art. 3.b del reglamento) la precedencia “se determinará por quien los organice, de acuerdo con su

normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”, lo que deja como supletorio el Derecho del Estado en esta regulación concreta.

De esta forma, MUÑOZ indica que “la significación del principio de supletoriedad concluía [...] con la aseveración de que ‘no es de recibo pretender deducir de la cláusula de supletoriedad que el Estado no tiene competencias tasadas sino universales, de manera que pueda regular cualquier materia, con la especialidad de que sólo sería aplicable en segundo término o supletoriamente si la Comunidad Autónoma correspondiente tuviera competencia exclusiva sobre la misma materia”.

2.5. Los principios de jerarquía, competencia, prevalencia y supletoriedad aplicados a la normativa reguladora de las precedencias oficiales en España.

La valoración de la norma reguladora de precedencias en el Estado, realizada por el Gobierno, y la elaborada por las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, suele conllevar errores frecuentes en su análisis, sobre todo al tratar de compaginar las normas de precedencias en el Estado con las emanadas desde otros ámbitos territoriales, principalmente el autonómico.

Uno de los más habituales es el que se refiere a la alteración del orden de algunos representantes institucionales del Estado, intercalando entre ellos a otras autoridades de una Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en una norma de precedencias autonómica, que en principio sería incorrecta si una Comunidad Autónoma ejerciera una competencia que no tiene transferida, como es la de ordenación relativa de autoridades de diferente orden. Pero este no es el caso, porque la ordenación de autoridades del Estado tiene autoridades de diferente orden, todas del Estado (incluimos en ella autoridades representativas de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de las universidades, etc.) y esta consideración de autoridades de “diferentes órdenes” permite que quien tenga la competencia de ordenación de sus propias autoridades pueda ejercerla al publicar una norma reguladora de las precedencias, ya tenga el rango de ley o reglamento en una Comunidad Autónoma o de reglamento de honores, distinciones y protocolo en un Ayuntamiento.

En la ordenación contenida en el artículo 7 del Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se reguló el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía apreciamos esta “desordenación” de algunas autoridades (reguladas por el reglamento regulador de las precedencias en el Estado) por la intercalación de otras de la Comunidad Autónoma, que efectúa la regulación de sus propias autoridades, lo cuál no es incorrecto ya que en el reglamento andaluz no aparece ninguna autoridad que la Comunidad Autónoma de Andalucía no pueda regular por lo que es perfectamente competente para ordenar a sus propias autoridades, de acuerdo con el art. 148.1.1ª, referido a la organización de sus instituciones de autogobierno, lo que incluye la regulación protocolaria.

El motivo de citar este decreto se basa en las características de la regulación de precedencias de Andalucía sobre la que la profesora OTERO ¹⁷⁰ ha elaborado un estudio pormenorizado donde expone que, efectivamente, el artículo señalado dispone la precedencia individual de autoridades con una ordenación que, para la autora, “en determinados casos altera el orden establecido por el R.D. 2099/1983, de rango superior y obligado cumplimiento”, añadiendo que “puede originar serios conflictos si se da la concurrencia [de autoridades y altos cargos autonómicos] con autoridades de otras administraciones y sensibilidades políticas que no van a dejarse preceder si se contradice el ordenamiento del Estado”. Finalmente, añade que “de los diecinueve cargos que cita este artículo, sólo siete están contemplados en el artículo 12 del R.D. 2099/1983 [en nota al pie se detalla que son: ‘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’], pero los doce restantes han de pasar necesariamente por delante de otras autoridades ya ubicadas por una normativa de rango y competencia superiores”.

¹⁷⁰ OTERO ALVARADO, M.T. (2005): “Normativa de protocolo en el ámbito de la Junta de Andalucía: régimen de precedencias y tratamientos”. Comunicación, núm. 3. (Págs. 187-206).

Estas aseveraciones, apoyadas erróneamente en principios internormativos no aplicables al caso que nos ocupa, tienen en cuenta el principio de jerarquía normativa y no el de competencia, esencial para entender el funcionamiento de las relaciones entre diferentes instituciones de ámbitos territoriales diferentes que producen normas de diferente rango. Por ello, el principio de competencia se erige en un elemento fundamental, informador de las relaciones entre las diferentes normativas de precedencias publicadas, ya sea por el Estado, una institución del Estado, una Comunidad Autónoma o una Entidad Local.

Viendo con detalle lo que la autora manifiesta, queremos realizar algunas reflexiones sobre el artículo comentado:

- en lo referente a que “en determinados casos altera el orden establecido por el R.D. 2099/1983, de rango superior y obligado cumplimiento” podemos dividir la aseveración en tres partes:
 - o la primera, referida a la alteración de la ordenación individual de autoridades, establecido por el Real Decreto de precedencias no es correcta, como hemos señalado anteriormente;
 - o la segunda, al referirse a que la norma reguladora en el Estado “es de rango superior” se está obviando, el principio de competencia, fijándose únicamente en el de jerarquía normativa. Un decreto autonómico no es más ni menos importante que un Real Decreto estatal, no sirviendo para compararlos que uno afecte a todo el Estado y el otro a una Comunidad Autónoma o que uno emane del Gobierno y el otro de una Comunidad Autónoma, ya que son disposiciones realizadas en ámbitos competenciales diferentes, como hemos señalado al tratar el principio de competencia;
 - o finalmente, el Real Decreto de precedencias en el Estado no es de “obligado cumplimiento” porque, excepto en los términos que venga explícitamente determinado, como el citado de la competencia de ordenación relativa de autoridades entre las que se encuentren las del Estado, y por todo aquello que se refiera a la prevalencia del Derecho estatal sobre el de las Comunidades Autónomas, que hemos visto al tratar el principio de supletoriedad, el reglamento realiza una regulación amplia con muchos matices sobre competencia de ordenación de autoridades de diferente orden.

- por otra parte tenemos el razonamiento de que “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”. Sobre ésto, realizar algunas consideraciones:
 - o en lo que se refiere a la “concurrencia con autoridades de otras administraciones”, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene reconocida constitucionalmente la competencia de “organización de sus instituciones de autogobierno”, de acuerdo con el artículo 148.1.1^a. Esto le permite realizar su propia ordenación de autoridades afectando a su ámbito propio, por lo que no hay problema en este sentido. En esa regulación, Andalucía puede ordenar a autoridades de diferente orden, porque por vía del art. 5.2 del Real Decreto 2099/1983 el Estado le ha permitido ejercer esta competencia. Esta cuestión viene recogida en la STS 3022/2007, FJ 9, además puede ordenar autoridades propias que aparezcan en el reglamento estatal (Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Presidente de la Asamblea Legislativa y Mesa de la misma institución) porque son autoridades propias, junto con otras autoridades de la Comunidad Autónoma e incluso de diferente orden, como los Alcaldes, los Presidentes de las Diputaciones andaluzas o los Rectores, cuestión diferente es intervenir en sus actos donde puede no haber reglas comunes, según lo que establezca en sus respectivos reglamentos de precedencias las diferentes Comunidades Autónomas;
 - o lo que la Junta de Andalucía no puede hacer en ningún caso es ordenar autoridades del Estado intercaladas con las propias (con las salvedades expresadas sobre que no necesariamente han de ser autonómicas) y, al citar a las del Estado, nos estamos refiriendo a los representantes de los órganos centrales del Estado. El motivo es que esa competencia es del Estado, según reconoció el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982, estableciendo, no obstante criterios diferentes para los actos de carácter general y los de carácter especial, como hemos visto;

- sobre las sensibilidades políticas que pueden ocasionar problemas en los actos, evidentemente, constatamos que en la práctica de las instituciones organizadoras hay más criterios que los estrictamente constitucionales o reglamentarios, ya que la pertenencia a un partido diferente al que gobierna la institución que decide las precedencias en un acto, puede ser un motivo de desencuentro, si se considera que la ordenación que se realice obedece a criterios políticos y no institucionales. Sin embargo, *a priori*, se ha intentado orientar esta cuestión desde la perspectiva, frecuente a nuestro entender, de la lealtad institucional y de la aplicación rigurosa de las precedencias oficiales, no teniendo que ser, realmente un motivo de conflicto;
 - en cuanto a la contradicción del ordenamiento del Estado, anteriormente ya hemos determinado sus límites, por lo que encontramos que hay cierta contradicción entre lo establecido por el Decreto andaluz de precedencias y lo que dispone el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, cuestión que queda aclarada al indicarse en la Disposición Adicional primera del reglamento andaluz ¹⁷¹ sobre la cuestión de la concurrencia de autoridades al indicarse que: “cuando a un acto oficial concurren autoridades del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de otras Comunidades Autónomas, la prelación vendrá determinada por la normativa estatal vigente y, supletoriamente, por lo establecido en el presente Decreto”, lo que corresponde con lo expuesto anteriormente sobre la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden. Por ese motivo, no hay contradicción con la norma del Estado.
- en su análisis, la autora también considera que “de los diecinueve cargos que cita este artículo, sólo siete están contemplados en el artículo 12 del R.D. 2099/1983 [en nota al pie se detalla que son: ‘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’], pero los doce restantes han de pasar necesariamente por delante de otras autoridades ya ubicadas por una normativa de rango y competencia superiores”, lo que, de acuerdo con lo visto anteriormente, vuelve a incidir en un criterio de ordenación de las disposiciones legales establecido primando la jerarquía o la extensión geográfica sobre la competencia, e interpretando la competencia del Estado como “superior” a la de una Comunidad Autónoma, lo cual obvia el principio de competencia de nuevo, pero también el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas;
 - finalmente, la Disposición adicional segunda del decreto, dedicada al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía establece que: “el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en cuanto representante del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma Andaluza, y órgano judicial que -en los términos previstos en el art. 24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía- culmina la organización judicial en el territorio andaluz, se situará, en los actos oficiales de carácter general que se regulan en el presente Decreto, inmediatamente después de los Presidentes de la Junta de Andalucía y del Parlamento, en tanto el Estado no regule la precedencia de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia”.

Sobre esta cuestión, reconocer que es correcto el análisis que realiza la autora de esta Disposición Adicional del decreto, cuando indica que: “sin entrar en discusión sobre el argumento utilizado para mejorar [y en nota al pie indica que ‘pasa de ser la sexta autoridad en la Comunidad Autónoma a la tercera, precediendo al Alcalde, Consejo de Gobierno y Mesa del Parlamento’] 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 nacionales [y en nota al pie indica que ‘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’], parece atípico que la administración autonómica se ocupe de ordenar a autoridades ajenas de la administración central, por mucho que desarrollen su actuación en el ámbito territorial de la Junta de Andalucía”, consideración correcta en su planteamiento que aplica de forma impecable el principio de competencia.

Esta ordenación que trata de realizar la Junta de Andalucía en su decreto de precedencias al regular una autoridad del Estado (el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma, en este caso de Andalucía) coincide con uno de los motivos de la STC 38/1982, suscitado, sobre esta cuestión porque la Generalidad de Cataluña reguló en

¹⁷¹ Decreto que se puede consultar en <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/25/d1.pdf>

el Decreto 189/1981, de 2 de julio, la ordenación individual del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña entre sus autoridades (art. 6.1) y colegiadamente al Tribunal Superior citado entre sus instituciones propias (art. 7.1) criterio considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional al vulnerar el principio de competencia y arrogarse, de nuevo, de la competencia de ordenación relativa de autoridades del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Cataluña y porque el artículo 152.1 CE no considera de ninguna forma a los Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes Comunidades Autónoma sean autoridades autonómicas, sino del Estado. Esta regulación, aunque no se exprese por vía de un artículo del decreto sino por una disposición adicional, no es correcta porque, al igual que Cataluña, Andalucía vulnera la ordenación de autoridades del Estado, y, en este caso, pese a su ámbito territorial autonómico, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia en Andalucía es una autoridad de un órgano central del Estado, como es el Poder Ejecutivo.

A la hora de establecer los principios de prevalencia y supletoriedad y la aplicación de la cláusula residual en el tema que nos ocupa, debemos volver a la redacción dada a esta cuestión en el art. 149. 3 CE, que indica que: "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal, será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

En la norma de precedencia en el Estado, y en las sentencias recaídas sobre las cuestiones que ésta regula, encontramos estos principios, a pesar del rango normativo de la regulación:

- las Comunidades Autónomas podrían haber asumido la competencia sobre la materia de ordenación relativa de precedencias entre autoridades del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma, pero como no la han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, esto conlleva que la competencia sea asumida por el Estado, haciendo uso de la cláusula residual;
- como indica el Tribunal Constitucional en las SSTC 38/1982 y 12/1985 esta competencia ha de ser del Estado y es asumida por uno de sus órganos centrales como es el Gobierno, ya que la ordenación de las autoridades del Estado, que representan a las instituciones, se han de ordenar de acuerdo con un criterio que, en esencia, es el reflejo externo de la caracterización y consideración (social y jurídica) del Poder, por lo que no puede depender de los criterios establecidos por cada Comunidad Autónoma;
- cuando entramos a lo contenido el articulado del reglamento regulador de las precedencias en el Estado encontramos aplicada:
 - o la prevalencia del Derecho del Estado con respecto al de las Comunidades Autónomas al disponer la ordenación de las normas que pueden utilizar las citadas Comunidades en sus actos generales, como podemos ver en el artículo 5.2, donde manifiesta claramente que no se pueden desordenar las autoridades del Estado ni se puedan establecer prelaciones relativas entre autoridades de diferente orden (según la jurisprudencia constitucional comentada). Sin embargo, sí que se permite a las Comunidades Autónomas que establezcan ordenaciones de esta índole con autoridades locales e, incluso universitarias, con los límites y precisiones que hemos comentado;
 - o en los actos de carácter especial (art. 6), la subsidiariedad de la norma estatal con respecto a la normativa de precedencias propia del organizador y la tradición y costumbre inveterada.

3. La determinación del rango de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.

Las precedencias oficiales en el Estado están reguladas por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, "por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado", disposición que ha sufrido, en su dilatada existencia, algunas modificaciones, la última debida a la modificación de la Disposición Transitoria 4 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de

noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, en la redacción dada por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, por el que se modificó el citado Real Decreto 1368/1987". Esta modificación actualizó el texto del reglamento regulador de las precedencias en el Estado, adaptándolo a una nueva situación en la Jefatura del Estado, producida por la abdicación de S.M. el Rey D. Juan Carlos I en su hijo, que fue proclamado Rey.

La reforma del Real Decreto 1368/1987 solucionó los eventuales problemas de precedencia que se pudieran ocasionar ante la presencia de estas personalidades en los actos oficiales, algo inédito en nuestra regulación de precedencias, ya que nunca se había contemplado técnicamente la posibilidad de que un Rey no reinante y su Consorte siguieran en activo, por haber abdicado el primero de la Jefatura del Estado.

Citamos esta revisión del reglamento regulador para denotar que una de las características de la norma reguladora de las precedencias es su inmovilismo, modificado en diversas ocasiones de forma directa o indirecta por otras disposiciones, basado en gran medida en la normativa franquista, en el que algunas autoridades han desaparecido y se han incorporado otras de nueva creación en los mismos lugares que quedaron vacantes al cambiar el régimen y, por tanto, las autoridades e instituciones del Estado, y, finalmente, con algunos elementos no actualizados, elementos que lo han llevado a ser una norma desactualizada con la realidad que pretende ordenar, controvertida y cuestionada a todos los niveles.

Para analizar el rango de la normativa regulatoria de las precedencias en el Estado, hemos de hacer referencia a las características de la potestad reglamentaria del Gobierno, analizando sus elementos esenciales para lo que incorporaremos a nuestro estudio lo indicado por FERNÁNDEZ ¹⁷² que ordena los diferentes elementos de esa potestad reglamentaria que cristaliza en la publicación del Real Decreto 2099/1983.

Destacar, que, además de la regulación de las precedencias en el Estado, hay otras instituciones que también la han efectuado en sus respectivos ámbitos territoriales, competenciales o funcionales, a través de instrumentos reglamentarios o con rango de ley. Pese a que las que más llaman la atención, por su número, son las elaboradas por las instituciones territoriales, no sólo esta administración ha publicado normativa al respecto, ya que la mayoría de las instituciones disponen de un reglamento o instrumento que ordena sus actos y su precedencia. A otro nivel territorial y competencial, la Unión Europea no ha publicado una norma reguladora de las precedencias en sus diferentes órganos.

3.1. La potestad reglamentaria y la relación entre las leyes y los reglamentos

Entendemos la potestad reglamentaria como el poder reconocido al Gobierno y a sus miembros para dictar normas jurídicas. Este poder viene reconocido constitucionalmente en el artículo 97 CE, al indicar que el Gobierno "ejerce la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes". El poder ejercido por el Gobierno suele concretarse en normas que conocemos como reglamentos, trascendiendo las cuestiones organizativas internas del Gobierno o la Administración, para incidir en otras áreas.

En el caso de reglamento de precedencias en el Estado, publicado por el Gobierno haciendo uso de la potestad atribuida por el artículo 97 citado y con los límites expresados en el artículo 106 de la Constitución se realizó para regular una materia en la que no existía reserva de ley. El contenido de la norma reglamentaria va más allá de meras cuestiones organizativas internas del propio Gobierno, ordenando autoridades de diferente orden. En este caso, el reglamento afecta a autoridades e instituciones representativas de los diferentes poderes del Estado, entendiéndolo como un órgano complejo del que forman parte las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Por ello se aparta de la regla general por la que un reglamento afecta a los ciudadanos directamente.

Pese a la importancia de esta regulación, la potestad que comentamos está supeditada a la ley, que fija límites específicos a su desarrollo, aunque en este caso el reglamento es independiente, no estando supeditado específicamente a ninguna ley pero no pudiendo contradecir lo dispuesto en las leyes.

¹⁷² FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): Sistema de Derecho Administrativo (Págs. 222 y ss.) Civitas – Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Cizur Menor. Navarra.

a) La supremacía de la ley.

Esta supremacía se manifiesta en su superior jerarquía normativa ya que sus disposiciones no pueden ser desconocidas por ninguna norma reglamentaria. Esta jerarquía proviene del origen de cada una de estas disposiciones: el de las leyes se encuentra en el Parlamento, representante de la voluntad popular y titular del poder legislativo; el de los reglamentos lo encontramos en el Gobierno, representante del poder ejecutivo y sujeto a la ejecución de la ley. Por ello, la potestad reglamentaria no puede contradecir una disposición legal, incurriendo en el caso en que así fuera en vicio de nulidad. Otro efecto de esta supremacía es que la ley puede dejar sin efecto un reglamento anterior, siempre y cuando contradiga la ley.

El reglamento que estamos estudiando no contradice ninguna ley al no existir ninguna que regule la materia. De hecho, hay pocos países de nuestro entorno donde esta cuestión sea regulada por una norma con rango de ley porque la mayoría han optado por un reglamento. Uno de los pocos que han regulado con rango de ley esta cuestión es Portugal que promulgó Ley 40/2006, de 25 de agosto, *das Precedências do Protocolo do Estado Português*), una norma envidiable por su calidad técnica.

Hay una reivindicación constante de la doctrina y en los planteamientos de algunos foros de profesionales que, al realizar diariamente sus cometidos necesitan utilizar esta reglamentación, por lo que son proclives a una nueva regulación legal de la materia, probablemente porque se considera que así el texto estaría más consensuado que si tiene rango de Real Decreto, aparte de su rango normativo.

En su larga trayectoria, el Real Decreto de 1983 ha sobrevivido con dificultades a los innumerables cambios de Gobierno y de las mayorías parlamentarias que han sustentado al Ejecutivo, aunque ha permanecido pese a sus limitaciones, siendo utilizado por las fuerzas políticas que han pasado por las diferentes instituciones y con pocos visos de que sea reformulado.

Durante este periodo (1983 hasta la actualidad), las Cortes Generales podrían haber decidido sobre la realización de una regulación alternativa a la actual pero no han promovido ninguna iniciativa al respecto ni lo ha hecho el Gobierno a través de una propuesta de ley. Estos dos elementos nos dan una idea del claro inmovilismo que rodea a la norma y de las dificultades para promover su regulación normativa que podría llevarlo a una reforma necesaria, aunque tanto el Gobierno como las Cortes Generales han preferido mantener la regulación actual realizada por el Gobierno, incluso así se sigue planteando en el futuro ya que la Disposición Adicional decimosexta de la Ley 40/2015 así lo indica, manteniendo la competencia de su elaboración en el Gobierno de la Nación. Si hay algo destacable que nos debería abocar a una regulación por ley es que la norma actual ha sido realizada por uno de los poderes del Estado, y aunque se ha demostrado cualificado para realizar la regulación normativa que nos ocupa, parece deseable que en el futuro la regulación de las precedencias oficiales en España tenga otro rango y el órgano que la promulgue sea más representativo de los ciudadanos que el Gobierno.

b) Reserva de ley.

Este principio establece los ámbitos concretos en los que puede ejercerse la potestad reglamentaria lo que no significa que en dichos ámbitos el Gobierno pueda dictar normas reglamentarias en estos ámbitos, pero esas normas no podrán ser dictadas si previamente no existe una ley reguladora que habilite al Ejecutivo para hacerlo, porque si no es así el reglamento incurrirá en vicio de nulidad.

Dependiendo de la extensión y amplitud de las materias que la Constitución reserva a la ley variará el ámbito de actuación de los reglamentos. Una concepción amplia de la reserva de ley sobre una materia, conllevaría la desaparición de los reglamentos independientes que regularan la misma. Definimos este tipo de reglamentos como normas reglamentarias dictadas sin necesidad de una ley previa habilitante.

En nuestra Constitución hay materias exclusivamente reservadas a la ley, principalmente las restrictivas de la libertad y de la propiedad, que han de ser reguladas de forma explícita por leyes y en lo podemos apreciar en el texto constitucional en diferentes artículos que así lo expresan. Por otra parte hay también reserva de ley de forma indirecta por razón del sistema

de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas donde la regla suele ser que lo básico de una competencia ha de ser fijado por ley y no por un reglamento.

c) Las remisiones normativas obligatorias.

Garantizada en algunos casos la total reserva de ley, ésta puede incorporar remisiones al reglamento, siempre y cuando esas remisiones establezcan de forma rigurosa los límites y condicionamientos que le son exigibles al reglamento, disponiendo así con la mayor exactitud el margen de actuación que le reconoce la ley.

Hay ocasiones en las que estas remisiones legales, en la práctica, no son demasiado rigurosas, lo que suele producir apoderamientos o habilitaciones en blanco, sin que la ley haya incorporado criterios previos a los que la norma reglamentaria debe ajustarse.

d) La deslegalización.

La supremacía de la ley determina automáticamente la congelación del rango normativo de lo regulado por ella. Sin embargo, con posterioridad, una materia puede dejar de ser regulada por ley, dándose el efecto de la llamada deslegalización. Un ejemplo de este efecto sería que una ley fuera derogada sin quedar sustituida por otra, lo que permitiría que la norma reglamentaria interviniera sin una previa habilitación legal a través de un reglamento independiente.

Tampoco es este el caso, ya que no ha habido en ningún momento una deslegalización de la materia. En nuestra historia reciente, las precedencias nunca fueron reguladas por Ley, si así se hubiera sido la derogación de la ley que estableciera las reglas de precedencia entre autoridades, instituciones y corporaciones abriría paso al reglamento independiente como elemento regulador válido. La regulación de las precedencias siempre se ha realizado por decretos, reales decretos, órdenes o reales órdenes, llegando incluso durante el periodo de la Segunda República a extender su validez aunque hubiera cambiado el régimen.

La deslegalización, en nuestro caso, hubiera sido una práctica en la que podríamos haber pasado de una regulación por ley a una por decreto, ya que es ésta una de las materias que se modifican sistemáticamente con los cambios de régimen, ya que conlleva la alteración en el modelo de gobierno o la modificación de la importancia de las autoridades o instituciones del antiguo régimen con respecto al nuevo. Esto hubiera sido posible en el caso en que durante el franquismo se hubiera regulado la materia mediante una Ley, optándose a partir de 1978 por elaborar un reglamento independiente regulador de las precedencias.

e) Los requisitos de validez de los reglamentos.

Para que los reglamentos sean válidos han de cumplir con dos tipos de límites: los formales y los materiales.

e.1) Requisitos formales.

e.1.1) Titulares de la potestad reglamentaria. Principios de jerarquía y competencia,.

Dentro de las condiciones que han de cumplir los reglamentos, necesitaremos determinar quiénes son los titulares de la potestad reglamentaria y cómo les debe afectar la aplicación de los principios de jerarquía y competencia

La Constitución dispone, como hemos señalado, que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, de acuerdo con la Constitución y las leyes, pero no concreta mucho esta cuestión, por lo que parece oportuno analizar quién dispone de la potestad reglamentaria dentro del Gobierno y si sólo dispone de esa potestad Gobierno de la Nación de la misma. Los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificados por la Disposición Final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen:

- el artículo 22, que el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno es ejercida de acuerdo con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas, que se refiere a la iniciativa legislativa y a la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. De este Título destacar, en primer lugar, el artículo 128 porque trata la potestad reglamentaria, estableciendo que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales. Todas estas administraciones disfrutan de la potestad porque así lo disponen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley de Bases de Régimen Local, respectivamente. Además, los reglamentos y disposiciones administrativas tienen unos límites estrictos, manifestados anteriormente, ya que no podrán vulnerar la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos reconozcan que son competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Finalmente, el artículo establece que las disposiciones administrativas están sometidas al principio de jerarquía, de acuerdo con lo ordenado en las leyes, por lo que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los principios de otra de rango superior.

- artículo 24, que hace referencia a la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros, donde se explicitan las formas que revisten las decisiones de los miembros del Gobierno y la jerarquía de las disposiciones reglamentarias emanadas desde el Gobierno.

Este artículo dispone que, de las formas que revestirán los diferentes instrumentos normativos será:

- o la de Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes para las decisiones que aprueben, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución;
- o de Reales Decretos del Presidente del Gobierno para las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente, como ocurre con el Real Decreto 2099/1983, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado;
- o de Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros para las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de este y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica;
- o de Acuerdos del Consejo de Ministros referidos a todas las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto, forma que se adoptó para la Orden del Ministerio de la Presidencia por la que se aprobó el Código de Buen Gobierno en 2005;
- o de Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno para las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados, acuerdos que revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros;
- o de Órdenes Ministeriales para las disposiciones y resoluciones de los Ministros, estableciéndose que si la disposición o resolución afecta a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

Además, los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía: disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros y, a continuación, todas las disposiciones aprobadas por Orden Ministerial, como señala el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que comentamos, también, al tratar el principio de jerarquía aplicado a los reglamentos

Sin embargo, la potestad reglamentaria originaria, atribuida directamente por la Constitución, radica en el Gobierno, mientras que la potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno y de los ministros es de segundo grado, ya que se atribuye por la ley como un poder restringido al ámbito estrictamente organizativo o, en todo caso, como un poder derivado que sólo puede ejercerse en virtud de habilitaciones legales concretas o específicas. Es por ello que la potestad del Gobierno no necesita la autorización de las Cortes Generales para ser ejercitada, pero esto se realiza sin perjuicio de que se haya mantenido la práctica de que las leyes autoricen al Gobierno para que apruebe las disposiciones reglamentarias precisas para su aplicación, reflejando de esta forma el principio de jerarquía normativa.

Reconocida esta potestad de dictar normas reglamentarias, su alcance extensión del órgano o autoridad que haya dictado la norma en cuestión. Para no entrar en detalles, únicamente destacaremos que el Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, según dispone el artículo 5.1.h de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (modificada por la disposición final 3.2 de la Ley 40/2015) tiene potestad reglamentaria para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, y de las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

Esto se traduce en que la potestad reglamentaria de este órgano colegiado es de dos tipos: una potestad normativa vinculada al desarrollo o ejecución de las leyes (reglamento ejecutivo) que depende del alcance de la reserva de ley y que podemos apreciar en sus exactos términos en el artículo 22 de la Ley de Gobierno que hemos visto previamente; y que también puede dictar normas reglamentarias desvinculadas del desarrollo o ejecución previa de una ley, con lo que se admite la potestad reglamentaria independiente.

Las disposiciones reglamentarias del Presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros tendrán la forma de reales decretos, mientras que las de los ministros adoptarán la forma de órdenes ministeriales. Podemos encontrar ejemplos de ambos: el Real Decreto 2099/1983 y la Orden APU/516/2005 (del Ministerio de Administraciones Públicas), de 3 de marzo, respectivamente. El primero regula, como estamos viendo, las precedencias oficiales en el Estado, mientras que el segundo 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”, orden derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado, de rango superior a la Orden Ministerial citada que además la derogó explícitamente.

El Gobierno de la Nación o sus miembros no son los únicos que disponen de la potestad reglamentaria, ya que hay otros órganos constitucionales que también la tienen, entre los que queremos destacar:

- otros órganos constitucionales, cuyos reglamentos, bajo diferentes denominaciones, son dictados de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas para regular su propio funcionamiento y organización, así como el régimen de su personal y servicios en sus respectivas materias.

Estos órganos son: el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, que disponen de esa potestad reglamentaria, como sabemos, para defender su independencia, constitucional y judicial respectivamente, sobre todo de las intervenciones del Ejecutivo. Su potestad viene establecida:

- o en el caso del Tribunal Constitucional por el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, “podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios”, dentro del ámbito de su propia Ley Orgánica;
- o en el del Consejo General del Poder Judicial por los artículos 560.1.16ª y 599.1.7ª. Además de la regulación sobre personal, organización y funcionamiento, los reglamentos del Consejo han regulado bajo la forma de Acuerdos disposiciones de carácter secundario y auxiliar del estatuto judicial y otras cuestiones destacables. Dentro de los diversos reglamentos del Consejo, destacar el Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, ejerciendo de nuevo su potestad de auto organización.

Hay otras instituciones constitucionales que disponen de reglamentos específicos:

- o el Congreso del los Diputados y el Senado, ya que las Cortes Generales no disponen de Reglamento, pese a estar previsto. Los Reglamentos de las dos cámaras legislativas están expresamente referidos en el artículo 72 de la Constitución, tienen internamente fuerza de ley y, además son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, como establece el artículo 27 de la LOTC, manifestando así su importancia constitucional y su especial protección frente a injerencias de otros poderes;

- las universidades, que a través de sus Estatutos disponen de autonomía en su propia organización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.10 de la Constitución y en las diferentes SSTC que precisan los límites constitucionales de su autonomía.
- Dada la división territorial del Estado, también disponen de esta potestad:
- los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, siempre dentro de las competencias que constitucionalmente les corresponden. Estos reglamentos están sometidos a la ley por el principio de jerarquía normativa, pero dentro del ámbito autonómico por lo que cuando hablamos de la ley es autonómica. Únicamente le condicionaría la estatal si el reglamento afectara a las competencias reservadas al Estado. En este caso se encontrarían las normativas autonómicas de precedencias que vulneraran los límites de lo dispuesto en el artículo 5.2 del Real Decreto. Recordemos que habiendo ejercido el Estado su competencia de ordenación de autoridades e instituciones a través del Real Decreto 2099/1983, el artículo 5.2 señaló que cuando los actos de carácter general sean organizados por una Comunidad Autónoma o por la Administración Local la precedencia se determinará prelativamente de acuerdo con lo dispuesto en el propio Real Decreto, la normativa propia (si la hubiere) de la Comunidad Autónoma en cuestión y, finalmente, la tradición o costumbre inveterada del lugar. De acuerdo con este artículo, el Estado permite a las Comunidades Autónomas regular la precedencia relativa, incluyendo autoridades de otro orden, así como disponer su ordenación en los actos. Es, en el ejercicio de la competencia de auto ordenación de sus instituciones y autoridades de la que disponen las Comunidades Autónomas (art. 149.1.1 CE) donde las Comunidades Autónomas han publicado normativa de ordenación de precedencias que tiene como límite que no puede vulnerar el reglamento de precedencias estatal, ni las competencias de ordenación que el propio decreto o las SSTC recaídas sobre esta cuestión dispongan, como lo dispuesto en la STC 38/1982, FJ 4, respecto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña o porque han establecido criterios de precedencia relativa de autoridades del Estado junto con las propias, como podemos encontrar en el FJ 3 de la misma STC;
 - además, como ocurría con los Reglamentos de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, también los reglamentos de las diferentes Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, estando así sometidos a un especial nivel de protección, garantizando su constitucionalidad. Sin embargo los reglamentos elaborados por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas no tienen ese nivel de protección;
 - los órganos de gobierno de las Entidades locales territoriales, competencia reconocida por el artículo 4.1.a de la LBRL afectando a los municipios, provincias e islas y basándose en la autonomía de la que disponen estas instituciones y sus órganos, reconocida por el art. 138 CE. Dentro de estas normas reglamentarias podemos encontrar los de honores, distinciones y protocolo, que suelen contener ordenaciones de precedencias de sus propias autoridades, con la evidente limitación de que no pueden invadir espacios competenciales ajenos. Si hemos de concretar esa invasión de competencias de otras instituciones, las entidades locales, en uso de su potestad reglamentaria y de auto organización, no pueden incluir entre sus autoridades y órganos a los de las Comunidades Autónomas o del Estado. En cuanto a la precedencia relativa entre autoridades propias y de otros órdenes, las Entidades locales territoriales no poseen la competencia de ordenación en sus propios actos de autoridades del Estado (cuestión que viene expresada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo) y, en lo que se refiere a autoridades de la Comunidad Autónoma, no parece que posean la competencia de ordenación que tienen otras instituciones, dada la escasa jurisprudencia al respecto, expresada en la STSJ ICAN 915/2002, que no podemos hacerse extensiva a otras Comunidades Autónomas o Entidades Locales, ya que sólo afecta territorialmente a las Islas Canarias en base a la regulación de las precedencias realizadas por el Gobierno de Canarias;
 - las entidades administrativas de carácter instrumental dotadas de una especial autonomía funcional (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, etc.) que

están facultadas por ley para dictar normas reglamentarias en materias propias de su competencia. Algunas de esas normas reglamentarias pueden, incluso, adquirir la forma de instrumentos de *soft law*.

e.1.2) Aplicación de los principios de jerarquía normativa y competencia a los reglamentos.

Del cumplimiento de estos principios, depende la validez de la norma reglamentaria:

- el principio de jerarquía no sólo actúa en la relación entre la ley y el reglamento sino que también preside las relaciones entre distintas normas reglamentarias, ya que han de ser ordenadas jerárquicamente por lo que las inferiores han de respetar lo dispuesto por las de mayor rango. Como la jerarquía de los reglamentos está en función del órgano del que procedan, podemos ver que, en lo que se refiere al Estado, el artículo 24 de la Ley de Gobierno, estableció sobre las normas reglamentarias del Gobierno que las disposiciones del Consejo de Ministros, aprobadas por Real Decreto, tienen mayor jerarquía que las aprobadas por los Ministros, entre otros casos:
- el de competencia, planteado por FERNÁNDEZ, podemos encontrarlo en la potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno ya que la relación entre las normas reglamentarias del Consejo de Ministros y las del Presidente del Gobierno no se pueden explicar aplicando únicamente el principio de jerarquía normativa, sino atendiendo a los ámbitos materiales respectivos que definen su potestad reglamentaria y, por lo tanto, la jerarquía entre sus reglamentos. Por ello, para definir sus ámbitos, hemos de referirnos necesariamente a lo dispuesto en el artículo 2.2.j de la Ley de Gobierno, que enumera qué materias corresponden al Presidente del Gobierno y el artículo 5.1 de la misma Ley.

Además de esta cuestión en particular, el principio de competencia es el que rige la validez de las normas de auto organización como un elemento vertebrador, junto con el principio de autonomía, para que determinadas autoridades o instituciones dispongan de reglamentos sin injerencias de otros poderes, autoridades o instituciones.

e.1.3) Procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El último límite formal viene recogido específicamente por el artículo 26 de la Ley de Gobierno, que fue añadido por la Disposición Final 3.13 de la Ley 40/2015, donde se explicita detalladamente el procedimiento de elaboración de los reglamentos y qué condiciones han de cumplirse.

En particular, este procedimiento incluye unos estudios y consultas previas para garantizar el acierto y legalidad de la norma (art. 26.1); una consulta pública a través del portal web del departamento competente, antes de la elaboración del texto, recabando la opinión de los sujetos afectados y las organizaciones más representativas (art. 26.2); la elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 26.3); el caso concreto en que la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, ya que debe ser elevado a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y al Consejo de Ministros (art. 26.4); los informes y dictámenes preceptivos (art. 26.5); las instrucciones si la norma afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas (art. 26.6); en qué casos se ha de recabar el dictamen del Consejo de Estado (art. 26.7); el sometimiento de la propuesta a la Comisión General citada para su elevación al Consejo de Ministros (art. 26.8); la actuación del Ministerio de la Presidencia (art. 26.9); qué documentos se conservarán en el correspondiente expediente administrativo en formato electrónico (art. 26.10); y, finalmente, en qué casos no será de aplicación lo dispuesto en el artículo (art. 26.11).

e.2) Límites materiales.

En cuanto a estos límites, destacar en ellos la irretroactividad de las normas reglamentarias y la sujeción a los principios generales del Derecho.

- en cuanto a la irretroactividad de los reglamentos, vemos que las normas reglamentarias también se ven afectadas por lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución al señalar la garantía constitucional de los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y también la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no

favorables o restrictivas de derechos individuales. Esta irretroactividad no se hace necesariamente extensiva a todas las normas reglamentarias pero en torno a ella hay un debate doctrinal, que FERNÁNDEZ ¹⁷³ describe brevemente, y del que extraemos que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se inclina por considerar que nada impide que la norma reglamentaria pueda disponer su aplicación retroactiva. No es este el caso del reglamento de Precedencias Oficiales, ya que sólo a partir de su entrada en vigor es cuando tiene efectos, no cabiendo la retroactividad de la norma regulatoria aplicándola a ordenaciones pasadas, desarrolladas en actos protocolarios oficiales. Además difícilmente se puede modificar lo ya celebrado;

- respecto a la sujeción a los principios generales del Derecho, actúan también como límites al ejercicio de la potestad reglamentaria, condicionando la validez de los reglamentos. De entre ellos, el autor destaca el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que, contemplado en el art. 9.3 CE, indica que si la actividad no se acomoda a la legalidad, infringe la norma y si no lo es o tiene un carácter discrecional conlleva una desviación de poder.

Hay una vinculación constitucional entre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio de igualdad, de acuerdo con el art. 9.2 CE, que promueve la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra. Este concepto constitucional de la igualdad parece que se contradiga con el espíritu del reglamento regulador de las precedencias en el Estado, ya que la ordenación de precedencias no deja de basarse en la desigualdad entre las personas, pero no entendida en el sentido constitucional que hemos visto, sino a la hora de ordenarlas de acuerdo con un criterio perfectamente válido para las autoridades, en tanto en cuanto son representantes de las instituciones del Estado.

Esta desigualdad no es, por lo tanto real, porque como indica IGLESIAS ¹⁷⁴ “el protocolo es la dignificación de la escena donde se inserta el personaje, la ‘autoridad’, del tipo que sea. Pero no ubica a personas, es al personaje o a la función a la que realiza. La exhibe, pero alejándola simbólicamente”, esto es muy importante porque desde este punto de vista hemos de interpretar una distinción basada en las funciones otorgadas al personaje o a la autoridad por el cargo que ostenta, no a título personal.

Las normas de precedencias que hemos estudiado recalcan esta cuestión en el artículo 1.2 del reglamento, que corresponde aproximadamente con lo dispuesto en el de 1968: “el alcance de sus normas queda limitado a dicho ámbito [refiriéndose a los actos oficiales citados en el art. 1.1], 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. Por ello, el reglamento de precedencias no vulnerando lo establecido constitucionalmente, ya que no es su objetivo incumplir el mandato constitucional, que va más allá de una definición abstracta de la igualdad, como define la STC 27/1981, FJ 10, al referirse a que “una política legislativa [...] no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley”, yendo más allá de la mera igualdad y cumpliendo con lo dispuesto en el art. 14 CE. La desigualdad se manifiesta únicamente en los actos, en tanto en cuanto a ellos asisten autoridades, que son distinguidas al ser diferenciadas, por lo que ocupan un lugar preeminente con respecto a otros invitados por el cargo que ostentan, en absoluto por su categoría personal o social, al menos en los actos oficiales. Otra cuestión serían los actos privados.

3.2. El reglamento independiente regulador de las precedencias en el Estado y su relación con las medidas de fomento.

Los reglamentos independientes, como este reglamento regulador de las precedencias en el Estado, generalmente sólo son admisibles con fines puramente auto organizativos o en el marco de relaciones especiales de sujeción, como indica la jurisprudencia al respecto¹⁷⁵, no siéndolo cuando regulen de forma abstracta derechos y obligaciones, es más, de acuerdo con

¹⁷³ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): Op. cit. (Págs. 239 – 240).

¹⁷⁴ IGLESIAS DE USSEL, J. (2006): Op. cit. Pág. 19.

¹⁷⁵ TORNOS MÁS, J. (1983): La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Revista de Administración Pública, núms. 100 -102. (Págs. 471 y ss.); BAÑO LEÓN, J.M. (1991): Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria. Civitas. Madrid; SALAS HERNÁNDEZ, J. (1977): De nuevo sobre los reglamentos autónomos en Derecho español. Revista de Administración Pública. número 84. (Págs. 645 y ss.).

la STC 209/1987, FJ 3, “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera necesariamente ‘de acuerdo con la Constitución y las Leyes’ (art. 97 CE) y el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación” lo que reafirma nuestra valoración de que el reglamento de precedencias es independiente, no precisando de una habilitación legal para la regulación de la materia por el Gobierno.

La aportación de BAÑO ¹⁷⁶ a esta cuestión es destacable, ya que considera los reglamentos independientes como uno de los instrumentos reguladores de la actividad administrativa prestacional. Desde este punto de vista destaca que “en general todas las medidas de fomento ¹⁷⁷, incluidas las honoríficas y de protocolo pueden ser objeto de una norma reglamentaria sin necesidad de ley previa”, sustentando su aseveración en la STS 9965/1986, FJ 3, que hemos visto, donde se disponía que “admitiendo con un razonamiento ajustado a la Constitución que el Gobierno pueda regular mediante un reglamento independiente el orden de precedencias en el Estado” como manifiesta el autor. Como hemos visto al analizar la STC 12/1985 no se albergan dudas sobre la constitucionalidad de este reglamento, pese a la inconcreción del Constitucional al respecto, por lo que parece especialmente destacable que el Tribunal Supremo tratara esta cuestión en la STS 9965/1986, detallando algunas de las cuestiones que el Tribunal Constitucional obvió.

De la aportación de BAÑO, interesa su clasificación del reglamento independiente que regula las cuestiones del protocolo dentro de las medidas de fomento, concepto próximo a las precedencias oficiales, que no dejan de ser medidas honoríficas o de protocolo, reguladas por un reglamento. Para el Tribunal Constitucional, la “ordenación de las precedencias de los cargos y entes públicos, en los actos oficiales [...] en algún aspecto excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta [...] a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y antes los ciudadanos todos” cuestión que perfectamente puede ser regulada por un reglamento para lo que recordamos los argumentos expresados en la STC 12/1985, FJ 2, y STS 9965/1986, FFJJ 1, 3, 4.

De esta jurisprudencia, destacar lo expresado en la STS referida, FJ 3, al establecer que “aunque no resuelta [...] explícitamente la cuestión relativa al rango normativo de la disposición general que regule el ordenamiento de las precedencias en el Estado, sin embargo, sí se deduce de lo recogido textualmente en la precitada Sentencia de 30 de enero de 1985 [STC 12/1985], que, cuando menos, no se han reducido con el Real Decreto combatido las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, ni existe precepto constitucional que haya previsto el rango normativo legal”.

Desde otro punto de vista, y de acuerdo con IZU ¹⁷⁸, que basa su exposición de las medidas de fomento de la Administración en la tradicional clasificación que realizó JORDANA ¹⁷⁹, y trasladándola a los premios, aquel autor distingue entre: premio-subsención, premio honorífico y premio jurídico.

Al intentar encuadrar la normativa de precedencias dentro de la premios que indica IZU, hablamos de premio honorífico cuando carece de contenido económico, salvo la entrega de un símbolo de la distinción recibida, en forma de diploma, medalla o trofeo y se dirige en exclusiva al “enaltecimiento social del beneficiado”, en expresión de JORDANA. Sobre esta cuestión, LÓPEZ-NIETO ¹⁸⁰ sitúa en el ámbito del protocolo las “normas por las que se regulan la creación y concesión por el Estado o las Entidades públicas de recompensas de

¹⁷⁶ BAÑO LEÓN, J.M. Op. cit. (Pág. 222).

¹⁷⁷ En este caso, BAÑO trata la clásica teoría de JORDANA DE POZAS, L. (1949): “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo”, Revista de Estudios Políticos número 48, Madrid. En ella, JORDANA establece la clasificación tripartita de la acción administrativa (policía, servicio público y fomento). Esta teoría ha sido posteriormente cuestionada, entre otros, en un estudio de BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1967): “Sobre el concepto de fomento”. Revista de Administración Pública número 54, para quien la definición de fomento es criticable. Las referencias a JORDANA DE POZAS y BAENA DEL ALCÁZAR provienen de IZU BELLOSO, M.J. Op. cit.

¹⁷⁸ IZU BELLOSO, M.J.: Op. cit.

¹⁷⁹ JORDANA DE POZAS, L. (1949): Op. cit.

¹⁸⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2006): Honores y protocolo. Pág. 28. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados - La Ley. Madrid.

carácter honorífico”, con lo que, efectivamente, podemos situar dentro de las medidas de fomento los premios honoríficos que adquieren la forma de recompensas de carácter honorífico, afecten o no a la precedencia de sus beneficiarios.

En la actualidad los receptores de premios honoríficos no son reconocidos ni incluidos en la relación de autoridades recogida en el reglamento regulador de las precedencias en el Estado, aunque no ha sido así siempre, ya que en etapas anteriores, determinadas personas venían relacionadas en los decretos de precedencias estableciéndose su ordenación con respecto a representantes institucionales y autoridades. Este era el caso de algunos nobles, representantes de órdenes militares y personas condecoradas con diversas menciones, encomiendas, medallas o placas que podemos encontrar en las Reales Órdenes y Reales Decretos del periodo borbónico, previo a la Segunda República. También podemos encontrar esto durante el franquismo, ya que el Decreto 1483/1968 disponía en su exposición de motivos que: “se ha limitado el Reglamento a señalar la precedencia de autoridades, teniendo en cuenta que el cargo priva sobre la categoría personal sin perjuicio [...] de reconocer los méritos particulares y los servicios prestados a quienes forman parte de Ordenes militares y civiles o son poseedores de Condecoraciones y Títulos, a todos los cuales, por no tener el carácter de autoridad, no se les fija orden de precedencia. No obstante lo expuesto y para mayor agilidad en la aplicación del Reglamento, se faculta a la autoridad que organice el acto para clasificar a quienes estime que, por su especial categoría, les corresponda sean ordenados y no se encuentren específicamente comprendidos en la clasificación”, lo que permitía una colocación especial para estas personas, pertenecientes a determinados colectivos o poseedores de premios, no ordenables entre las autoridades e instituciones, dejándose a criterio del organizador del acto su colocación.

Esta cuestión evidentemente no se recoge en la actual norma reguladora de las precedencias de 1983, pero el organizador del acto sigue teniendo la potestad de ordenar a determinadas personas o personalidades en determinados lugares, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6, referido a las reglas de precedencia de los actos oficiales de carácter especial, que es donde el organizador tiene mayor capacidad de ordenar a sus invitados, de acuerdo con sus criterios. Esta cuestión, donde se combina la ordenación de precedencias con elementos más próximos al ceremonial, puede verse en la entrega de distinciones de la Generalidad Valenciana, celebrada todos los años el 9 de octubre, donde los galardonados ocupan un lugar preferente y los premiados en años anteriores, se sitúan en otro lugar, especialmente reservado para ellos, haciendo uso de la potestad de ordenación de los asistentes al acto por parte de Presidencia de la Generalitat, organizadora del acto.

4. Elementos de la regulación de las precedencias oficiales.

Vista la base jurídica sobre la que un reglamento independiente puede regular las precedencias oficiales vemos que su competencia excede los límites de la capacidad de auto organización del órgano regulador, como ocurre con esta regulación, que no solo abarca al Gobierno sino que ordena las precedencias oficiales en todo el Estado, no sólo en el Gobierno o la Administración del Estado, sino que también establece criterios de precedencia para el resto de instituciones del Estado y los entes descentralizados, fruto de nuestra especial división territorial y de la autonomía de algunos entes.

Para apreciar exactamente que se regula y cómo se realiza, veremos en este apartado al tratar las precedencias y, en particular, las oficiales en el Estado.

4.1. El concepto de precedencia.

En el principio de este trabajo hemos tratado la precedencia desde un punto de vista histórico, apreciando su importancia para ordenar las ceremonias y sus asistentes. Hemos visto, también, que la importancia de los diferentes intervinientes en los actos obedece a criterios de precedencia y, finalmente, que las autoridades, instituciones y corporaciones se ordenan según la estructura del Estado, la forma de Gobierno y la importancia relativa de unas con respecto a otras, manifestada normalmente en la Constitución o en sus leyes fundamentales, de la misma forma que su importancia traslada un reflejo externo de la caracterización, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado.

Además de la definición que del término “precedencia” realiza el Diccionario de la Real Academia Española, este sustantivo es definido por prácticamente toda la doctrina que trata la

legislación referida a la ordenación de autoridades o instituciones. También la precedencia abarca, en general, las cuestiones agrupadas bajo el título de “protocolo” desde un punto de vista oficial y, en menor medida, social.

La precedencia es un concepto fundamental en nuestro trabajo porque, como veremos, debe haber un criterio ordenador que refleja de forma coherente la ordenación de autoridades e instituciones más allá de que en los actos se realice de una forma u otra, en muchas ocasiones con un criterio casuístico que no respeta lo que realmente está detrás de esa ordenación, de esa precedencia: la imagen de las instituciones ya que a través de esa imagen se traslada la representación externa de las autoridades. Por ello, además de tratar el término de forma general veremos la enorme importancia de las precedencias relativas, la ordenación de autoridades de diferente orden y cómo estos criterios trasladan de una forma gráfica cómo está constituida la arquitectura constitucional y que elementos de la misma son más importantes que otros para el Estado y, por ende, para los ciudadanos.

Por ello, vamos a contemplar diferentes definiciones y apreciaciones realizadas por la doctrina en torno a este concepto para, finalmente, establecer cual es nuestro criterio.

De toda la doctrina consultada, destacar la definición de DE URBINA ¹⁸¹, que indica que la precedencia es “el previo establecimiento de un orden entre las personas que participan en una actividad, en función de su preeminencia, primacía, nivel y relevancia en el seno de la sociedad”.

En esta definición destacan los siguientes elementos:

- las precedencias se establecen previamente al acto o actividad que se va a desarrollar, dice el autor. Esta cuestión es fundamental porque la ordenación de las precedencias, a pesar de que puede ser única para cada acto, suele realizarse de forma reglamentaria o a través de normativa interna de la autoridad, institución u organismo organizador del acto. El otro criterio importante a la hora de establecer precedencias es la costumbre o tradición de quien organiza el acto. No entenderíamos que se establecieran las precedencias de un acto sin cumplir estas dos condiciones: anticipadamente y de forma escrita. No se realizan actos en los que no se establezcan unas mínimas normas de precedencia, aunque sean actos abiertos; además las normas mínimas suelen ser más o menos conocidas por los invitados al acto, a pesar de no disponer expresamente la regulación de la ordenación citada;
- los criterios de ordenación suelen establecerse de acuerdo con diferentes criterios, de los que DE URBINA enumera los más importantes: preeminencia, primacía, nivel y relevancia en el seno de la sociedad, pero con una clara referencia al ámbito social, que no corresponde exactamente con el motivo de nuestro estudio:
 - o la preeminencia conlleva establecer privilegios, ventajas o preferencias de unos invitados con respecto a otros por razón de un mérito especial, que no necesariamente ha de consistir en presidir, pertenecer o representar a un órgano o institución, ni tener la consideración de autoridad, sino que puede depender de otros factores, como haber sido distinguido socialmente o premiado por el Estado (Derecho premial, medidas de fomento, que hemos visto) u ostentar un título nobiliario (Derecho nobiliario), por ejemplo. En la actual normativa reguladora de las precedencias, no se tienen en cuenta los factores que no coincidan exactamente con la consideración de autoridad o representante de una institución oficial, por lo que, en un principio, no hay una precedencia para los premiados por el Estado o para los nobles;
 - o la primacía indica la superioridad, ventaja o excelencia de unos invitados con respecto a otros; como en protocolo entendemos la preeminencia como algo absoluto, la primacía es relativa con respecto a otros iguales;
 - o de una forma general, el nivel define categoría o rango, que, por supuesto viene asociado en nuestro trabajo a ostentar un cargo o representar una institución;
 - o finalmente, la relevancia lleva a plantear la importancia o significación de un invitado al acto, lo que condiciona elementos fundamentales del acto, como veremos en otra parte de nuestro estudio.

¹⁸¹ DE URBINA, J.A. (2003). El gran libro del protocolo (Pág. 36). Temas de Hoy. Madrid.

- No obstante, esa valoración suele contener elementos objetivos y subjetivos, reflejados normalmente en la normativa de precedencias del organismo organizador del acto. Uno de los elementos objetivos más importante es la importancia relativa de los órganos, autoridades o instituciones participantes en el acto, establecida por otras normativas emanadas de instituciones jerárquicamente más importantes o establecidas constitucionalmente (en nuestro caso es importante el criterio del Tribunal Constitucional al respecto, expresado en las ya conocidas Sentencias 38/1982 y 12/1985).

Para PUMAR ¹⁸² la precedencia significa “prioridad o antelación en el orden a determinar la situación posicional o lugar que por categoría, cargo o rango, le está reservado a una autoridad o personalidad que concurre a un acto y está comprendida en el contenido de la norma reguladora del Real Decreto”.

Para este autor, los elementos definitorios de la precedencia serían:

- que es un término relativo y relacionado con la prioridad o antelación establecida entre autoridades o personalidades que concurren a un acto. En modo alguno sería la precedencia un elemento absoluto, ya que la precedencia existe, en tanto en cuanto compara a dos autoridades o personalidades en un acto oficial, determinando su ordenación relativa;
- los elementos que determinan la precedencia de una autoridad son su categoría, cargo o rango, tres elementos que, en un determinado momento pueden ocasionar algún conflicto. A este respecto, recordar la STS 9965/1986 de 2 de diciembre de 1986 (FJ 5) donde se establecía que lo que se pretende con el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado es la representación de las instituciones, algo que primaría el cargo antes que los otros elementos (rango o categoría);
- que la precedencia de alguna autoridad o personalidad es válida si está contemplada en el reglamento. Sobre esta cuestión, consideramos que no sólo el Real Decreto, como Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, es el único texto a seguir para establecer la precedencia de alguna autoridad o personalidad, siendo también destacables la reglamentación de la institución organizadora (que puede tener más valor que el Ordenamiento General citado en actos de carácter especial) o la tradición y costumbre. Ambos elementos son contemplados como a tener en cuenta según las disposiciones del reglamento independiente regulador de las precedencias oficiales en el Estado.

LÓPEZ-NIETO ¹⁸³ define este concepto como “un honor que hace relación al lugar que una persona debe ocupar respecto de las demás cuando concurre a un acto determinado. Supone, por tanto, la ordenación jerárquica previa de las distintas personas asistentes a un acto, habida cuenta de las distinciones que concurren en cada una y de los criterios que deban aplicarse a las mismas”.

El autor expone los elementos definitorios de la precedencia:

- la precedencia no es absoluta, sino relativa, necesitando la concurrencia de más de una persona para establecer los criterios que serán comparativos entre ellos. Es cierto que la precedencia surge por la comparación de la importancia entre dos personas pero dentro de esta comparación surgen dos tipos de precedencia que trataremos más adelante: la precedencia absoluta y la relativa.
- la precedencia se establece previamente al acto, lo que, en ocasiones, hace compleja su aplicación ante la concurrencia de personas o autoridades no previstas inicialmente, lo que conllevaría la modificación de los criterios para la presidencia o precedencia de los invitados, o el desacuerdo en el acto de la precedencia establecida para alguno de los asistentes. Esta cuestión de la modificación de criterios de precedencia la trataremos al ver los incidentes que acontecen en la aplicación práctica de las normas de precedencia;

¹⁸² PUMAR VÁZQUEZ, J. (1990). Ceremonial y Protocolo. (Pág. 25). Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela (La Coruña).

¹⁸³ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Honores y Protocolo. Parte General. 2ª edición. (Págs. 670 y ss.). El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.

- finalmente, son elementos a tener en cuenta para establecer la precedencia de los asistentes al acto, las distinciones de cada uno de ellos, pero también los criterios generales aplicables a estos invitados. Sobre esta cuestión consideramos, como veremos posteriormente, que no es tan importante la normativa aplicable a cada uno de los invitados sino la propia de la institución o autoridad organizadora del acto que afecta a los invitados, indicándoles su precedencia.

En los actos se establecen criterios que servirán para configurar posteriormente la presidencia del acto, reservándolo normalmente a las primeras personas o autoridades de cada organización, rama o sector, pero siempre con el criterio establecido por el organizador del acto, que debe y suele estar en la presidencia. Evidentemente, para decidir quién es el máximo representante de cada institución o entidad hemos de acudir a su propia normativa, que establecerá un criterio válido a aplicar. Por ello, no necesariamente hay un criterio único o jerárquico de quienes ocupan la presidencia de un acto. Recordemos, en este sentido, los actos de carácter especial con sus peculiaridades y los criterios asociados a la determinación de quién puede ocupar la presidencia de un acto, entre los que cabe destacar la tradición o costumbre de quien organice el acto y la representatividad o la relación directa con el acto.

Los criterios de precedencia no sólo son utilizados para ordenar autoridades o instituciones sino que, además, sirve para:

- realizar la ordenación de textos a insertar en las secciones y subsecciones del "Boletín Oficial del Estado", según lo establecido en la ordenación general de precedencias, como establece el art. 9 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado". En el mismo se dispone que dentro de cada sección, la inserción de los textos se realizará agrupándolos por el órgano del que procedan, según la Ordenación General de Precedencias en el Estado. Las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas se insertarán según el orden de publicación oficial de los Estatutos de Autonomía. Como vemos, ambos criterios ordenatorios provienen de lo expresado en el Real Decreto de Precedencias. A ello se añade el criterio de que dentro de cada epígrafe, los textos se ordenarán según la jerarquía de las normas, criterio por lo demás habitual en la ordenación de las disposiciones;
- la ordenación de autoridades asistentes a actos no organizados por instancias oficiales como establece el art. 2, 2 b) del Real Decreto 2099/1983 que veremos, al referirse a la precedencia de "representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de Instituciones españoles o extranjeros en actos no directamente organizados por el Estado pero que tengan especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España" puede afectar a actos privados, que, como sabemos, vienen definidos por las características del organizador de los mismos, de carácter no institucional, lo que los diferenciaría evidentemente de los oficiales.

Tratando las normas sobre precedencia MARÍN ¹⁸⁴ establece algunas cuestiones destacables:

- al concurrir varias personas a un acto, la precedencia no sólo establece el lugar, también el tiempo, con lo que incorpora un criterio temporal al ceremonial de los actos;
- la precedencia no sólo se refiere a actos oficiales, sino a todos los actos que entendemos como públicos. Si un acto es oficial es por quién lo organiza, pero un acto público no tiene por que ser siempre oficial. Por ello, los organizadores de cualquier ámbito puede ordenar a sus asistentes de acuerdo con un criterio de precedencia que ellos establezcan, aunque puede verse influido por la normativa que se ha de aplicar ante la presencia de determinadas autoridades;
- en lo que se refiere a los actos oficiales, la precedencia se ha de adecuar a cada situación concreta;

¹⁸⁴ MARÍN CALAHORRO, F. (2010). Op. cit. (Pág. 41).

- la precedencia de los actos no es inamovible, ya que va variando con los tiempos y el modelo de Estado, pero también varía en cada acto, dependiendo de algunos factores:
 - o clase de acto que entendemos referido a los de carácter general o de carácter especial cuando estamos tratando de actos oficiales,
 - o lugar donde se celebre, cómo se refleja en la legislación estatal, ya que hay una distinción para actos en el territorio de una Comunidad Autónoma y en la villa de Madrid, como capital del Estado, lo que conduce a un criterio de territorialidad,
 - o y, en menor medida, los asistentes. Esta cuestión condicionará efectivamente la precedencia de quienes se ordenarán con los criterios de precedencia establecidos pero en algunos casos condicionarán también la presidencia de los actos;

Y todo esto teniendo en cuenta que, como indica el artículo 1.2. de la norma de Precedencias, el alcance de las normas contenidas en él “no confieren por sí honor o jerarquía, ni implican modificación del propio rango, de las competencias o funciones reconocidas o atribuidas por la Ley”, fuera del Real Decreto y de los actos oficiales (o privados que requieran la utilización de criterios de precedencia de autoridades e instituciones o de su normativa reguladora de las precedencias), lo que refuerza la idea de que la precedencia sólo es eso, ordenación de autoridades en los actos aunque la podemos definir desde un punto de vista más profundo, viendo lo que trasciende a la ordenación como cara externa del Poder.

De una forma semejante, se viene expresando esta cuestión en los diferentes decretos de precedencias. De hecho, viene reflejado, tanto en la Real Orden de 19 de enero de 1926 como en el decreto franquista de precedencias:

- en la Real Orden, se establecía que el hecho de señalar puestos no prejuzgaba jerarquía ni implicaba preeminencias de unas autoridades o corporaciones con respecto a otras que las siguieran o precedieran, sino que se limitaba a establecer una ordenación que facilitara la celebración de las solemnidades que regulaba;
- durante el franquismo, podemos ver que el principio general sexto del Decreto 1463/1968, regulador de las precedencias, expresaba que “debe ser norma general de conducta que la precedencia, por sí misma, no confiere por sí honor ni jerarquía, sino que significa mera ordenación”, añadiendo que “la deferencia y cortesía prestigan el cargo”.

Ambos planteamientos coinciden en señalar la precedencia como un elemento sólo aplicable a la ordenación de autoridades en actos oficiales, no teniendo más efectos que éste, tratando de que sus características de primacía de unas autoridades con respecto a otras no conllevaran alteración del *statu quo* institucional y que además eran subsidiarios de reglas de comportamiento social que debían prestigiar el cargo, como la deferencia o la cortesía.

4.2. Las precedencias oficiales absolutas y relativas.

Para establecer la precedencia de una institución o autoridad, hemos de realizarlo siempre con respecto a otras instituciones o autoridades, respectivamente, ya que el concepto de precedencia va indisolublemente unido a una comparación, determinando cuál precede a otra u otras. El concepto de precedencia es eminentemente relativo, pero no debemos confundir esta característica inherente al propio concepto de precedencia con las precedencias relativas, como uno de los dos tipos de precedencias, como veremos en este apartado.

Para determinar los elementos definitorios de la precedencia individual o de las instituciones y corporaciones hemos de acudir a una comparación entre ellas basándonos en diferentes factores. Entre estos factores podemos señalar: las funciones que ejercen; si están contempladas constitucionalmente o no y como lo están en su caso; sus cometidos, y lo destacables que son en el entramado institucional (elemento que conecta directamente con el “poder” al que cada uno representa, de acuerdo con la teoría de Montesquieu); su jurisdicción o territorio; su antigüedad; o, en el caso de las instituciones, el número de sus integrantes. Todo ello son elementos definitorios de la precedencia, deducibles de las normas reguladoras de las precedencias oficiales. Además, estos instrumentos pueden contener otros que son más específicos y que diferencian a unas autoridades e instituciones de otras, usualmente basados en sus tradiciones o costumbres o en su funcionamiento específico que suelen venir recogidos en su normativa propia. Todos los criterios expresados van encaminados en última instancia a mostrar ante la sociedad una imagen del Poder y de las relaciones entre las

diferentes autoridades e instituciones, que debe ser reconocible y fácilmente identificables por sus destinatarios finales, por lo que el instrumento regulador debe ser adecuado a ese fin y dejar traslucir cuáles son los elementos que informan tanto sus precedencias internas como las que se basan en la comparación con otras autoridades o instituciones.

Con los factores considerados anteriormente, que podríamos resumir en que la precedencia es esencialmente una comparación y que hemos de establecer cuáles son los elementos que nos permiten realizarla, por lo que se hará necesario utilizar un instrumento adecuado, podemos definir dos tipos de precedencia, basándonos en la potestad de ordenar autoridades e instituciones: la absoluta y la relativa.

a) Precedencia absoluta.

Cuando la comparación se realiza entre autoridades o instituciones del mismo orden dentro de una institución (una Entidad Local, por ejemplo) estamos hablando de precedencia absoluta, ya que únicamente ordena a sus propias autoridades o instituciones sobre las que tiene esa potestad, ejerciendo así su competencia. Sobre esta base fundamental, determinaremos los criterios a tener en cuenta para realizar esas precedencias absolutas o relativas, utilizando los comentarios anteriormente. Por otra parte, veremos que la competencia de ordenación absoluta o relativa, tanto de autoridades como de instituciones, tiene asociado un instrumento legal adecuado.

Las precedencias absolutas, contenidas en un instrumento regulatorio propio de una autoridad o institución, obedecen normalmente a la potestad de auto organización. En esas normas se suelen ordenar de acuerdo con tres de los cuatro rangos que hemos visto anteriormente: individual, referido a las autoridades; departamental, que ordena los departamentos o divisiones de la institución reguladora; y, finalmente, colegiada, que ordena a las instituciones. Esta última es poco frecuente, destacando la efectuada por el Poder Judicial. En cuanto al cuarto rango de ordenación, el mixto, no lo encontramos en las normativas reguladoras de las precedencias absolutas realizada por las diferentes autoridades o instituciones, no porque no tengan potestad para ello, sino porque no es frecuente que dentro de su estructura tengan instituciones y sea necesario ordenarlas de forma mixta: con el titular de la misma a la cabeza de cada una de ellas (ordenados según el criterio individual . y, tras los diferentes titulares, sus respectivas instituciones. De hecho, este tipo de ordenación es poco frecuente y, en el caso de la más conocida, contenida en el artículo 17 del reglamento de precedencias, ha de pasar necesariamente por el acuerdo entre la entidad organizadora y la Jefatura de Protocolo del Estado (que fue suprimida, por lo que se hace necesaria su reposición).

Reconocida constitucionalmente la capacidad de auto organización de las instituciones (no sólo de las constitucionalmente reguladas sino también aquellas que disponen de reconocimiento constitucional) y establecido que se regulan mediante instrumentos propios que en algunos casos son también garantizados constitucionalmente, como los reglamentos de las Cortes Generales y de las dos Cámaras que las integran o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, podemos establecer que disponen de esa competencia de ordenación absoluta:

- el Gobierno, que organiza sus propios departamentos ministeriales;
- órganos constitucionales del Estado que, en uso de su capacidad de auto organización, utilizando reglamentos de diversa índole bajo diferentes denominaciones (Reglamentos, Estatutos, etc.) tienen diferentes niveles de protección constitucional. Entre ellos, destacar: las Cortes Generales, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, etc.
- órganos, regulados también por la Constitución pero cuya regulación nada más establece sus principios fundamentales, a través de Ley Orgánica, que también poseen reglamentos de auto organización pero no protegidos constitucionalmente regulando también sus precedencias internas, como el Consejo de Estado, el Tribunal Supremo, etc.;
- órganos cuya autonomía ha sido reconocida constitucionalmente a diferentes niveles y bajo distintas modalidades. Entre ellos, destacar las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y las Universidades.

- Al disponer cada una de ellas de un diferente grado de autonomía, su regulación constitucional difiere:
 - o en el caso de las Comunidades Autónomas, su especial autonomía conlleva que la regulación se realice a través de un instrumento normativo diferenciado, el Estatuto de Autonomía, que, dada su importancia y su pertenencia al bloque de la constitucionalidad tiene una especial protección. Dentro de sus competencias, las Comunidades Autónomas regulan las precedencias de sus órganos propios, de acuerdo con la potestad de auto organización para la que son competentes por vía del art. 148.1.1ª CE. Esta potestad tendrá su expresión en los reglamentos o leyes que regulan las precedencias y que incluirán la ordenación departamental de las consejerías del Consejo de Gobierno y otras ordenaciones de autoridades que no sean internas, ya que el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma no puede invadir la competencia de cada una de sus instituciones para auto organizarse. Esta regulación reglamentaria o legal de las precedencias internas de las Comunidades Autónomas, no está constitucionalmente protegida, como tampoco lo están los instrumentos normativos de las diferentes instituciones estatutarias de cada Comunidad Autónoma ordenando sus precedencias internas, a excepción de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas, que sí que lo están al igual que los de las Cortes Generales y sus dos cámaras;
 - o en cuanto a las Entidades Locales, su autonomía tiene un carácter eminentemente administrativo (art. 140 CE), concretándose en la garantía institucional reconocida en la jurisprudencia constitucional. Dentro de su capacidad de auto organización las entidades locales suelen ordenar la precedencia de sus propias autoridades en los reglamentos de honores, distinciones y protocolo de los o en instrumentos propios de ordenación interna de precedencias. También disponen de esta competencia las provincias y las islas, de acuerdo con el art. 141. y141.2 CE;
 - o finalmente, en el caso de las Universidades, su autonomía ha sido reconocida constitucionalmente en el artículo 27.10, lo que le permite en uso de sus atribuciones utilizar reglamentos que adquieren la forma de Estatutos (garantizados constitucionalmente a través de la jurisprudencia al respecto) y ordenar sus autoridades en sus actos.

Dentro de las autoridades o instituciones que disponen de instrumentos que contienen ordenaciones de precedencias absolutas, el rango normativo del instrumento regulatorio puede ser diferente según la institución regulada. Normalmente, todas las instituciones del Estado, a partir de su regulación básica contenida en la Constitución, disponen de una norma básica que contiene las bases de la institución o autoridad con rango de Ley Orgánica o de Ley, según la importancia dada por el constituyente a las mismas. Para descender a una ordenación de las precedencias absolutas, es frecuente que, sobre la base de esta normativa básica, la institución o autoridad en cuestión ordene a sus propios componentes con una norma en forma de instrucción, orden, reglamento interno, etc. En este caso se encuentran la mayoría de las instituciones del Estado.

También hay instituciones que, dentro de su normativa contemplan en sus propios actos a otras autoridades que no forman parte de esa institución o conjunto de instituciones, como es el caso del Consejo General del Poder Judicial, que determina que sus actos solemnes serán presididos, según los casos, por el Rey, el Presidente del Gobierno o el Presidente de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto, estableciendo igualmente la posición del máximo representantes del Poder Judicial en estos actos con respecto a quienes ostentaren la presidencia. Ocurre lo mismo con la regulación que se efectúa en estos actos de los representantes del Ministerio Fiscal. Esto nos lleva a la consideración de si estas instituciones disfrutaran realmente de una potestad de establecer las precedencias relativas entre autoridades de diferente orden, aunque sea únicamente para determinados actos y determinadas circunstancias, no siendo así, sino permitiendo la presidencia de sus actos a las más altas autoridades del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de precedencias del Estado, cumpliendo lo dispuesto en el art. 6 del citado reglamento (actos de carácter especial).

Será en los actos propios donde se apliquen las ordenaciones de precedencias absolutas, estableciéndose en clave interna la ordenación de los integrantes de la institución organizadora, teniéndose que acudir a ordenaciones de precedencias relativas cuando a

estos actos comparezcan autoridades de otros órdenes, para lo que tendremos que ver si las diferentes instituciones disponen de esa competencia.

b) Precedencia relativa.

Es la que se realiza entre autoridades o instituciones de diferente orden, que, necesariamente va más allá de la usual capacidad de auto organización de las instituciones, limitada a las precedencias absolutas y basada en la consideración de la importancia de la propia institución en sus actos, ordenando a sus miembros, en la regulación que afecta a la institución en desarrollo de un mandato constitucional, su consideración como elemento esencial del Estado o la autonomía de la que disfruta.

Las ordenaciones relativas tienen una mayor complejidad porque, como hemos visto anteriormente, las regulaciones de precedencias absolutas son muy limitadas y adolecen de ineficacia cuando se enfrentan al concepto de precedencia, basado en una real comparación de la importancia de unas autoridades o instituciones frente a otras. Esto vendrá representado en el orden de celebración de los actos oficiales y los elementos que intervienen en los mismos, donde debemos destacar que su fin es transmitir el reflejo externo de la caracterización y consideración, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado.

De la coincidencia de tres factores deduciremos la importancia real de las diferentes autoridades, instituciones y corporaciones en las ordenaciones relativas:

- el primer factor es la colocación de las autoridades, instituciones o corporaciones en la normativa de precedencias, que trasciende una mera ordenación, para establecer un orden entre ellas, sometido a un criterio que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 12/1985 tiene “sustancia constitucional” en tanto “que descansan directamente en la arquitectura del Estado, de las que son una manifestación exterior, por decirlo de algún modo, uno de sus símbolos”. Esto conlleva la sintonía entre el orden establecido en la ordenación con la importancia relativa dada a las instituciones y autoridades ordenadas;
- el segundo es la protección especial que realiza la normativa reguladora de la capacidad de asumir la competencia de precedencia relativa, cuestión concretada en la imposibilidad de alterar el orden de algunas instituciones, autoridades y corporaciones, como establece el Real Decreto 2099/21983. Esta rigidez nos llevará a identificar cuáles son parte fundamental del entramado institucional y cuáles carecen de esa importancia. La falta de alternativas en su ordenación no depende del ámbito territorial o competencial donde se celebra el acto, de la normativa de ordenación de las precedencias o de la clasificación del acto como general o especial, sino de que se disponga de la competencia de ordenación relativa. Es por ello que la capacidad de regular las precedencias de forma absoluta, que suele ser interna de las instituciones, está muy extendida, pero, a la hora de establecer criterios de ordenación relativa, la competencia recae en muy pocas instituciones.

El reglamento regulador de las precedencias en el Estado expresa con claridad esta cuestión en su artículo 5 donde, al referirse a los actos de carácter general, indica que “en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento”. Esta cuestión no tiene una especificación clara en los actos de carácter especial, regulados por el artículo 6 del mismo reglamento, haciéndose necesario acudir a la jurisprudencia constitucional previa a la publicación del reglamento regulador en 1983. En particular, la STC 38/1982, FJ 3, indica que “dadas las amplias facultades de la autoridad que organice el acto, no puede decirse que sea incompetente para aplicar una vía de colaboración [con el Estado]” para alcanzar un acuerdo con el propio Estado a la hora de establecer las precedencias de las citadas Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado. Al referirse a esta cuestión y pese a que la sentencia es previa a la publicación del reglamento de 1983, los criterios que establece se mantienen en la STC 12/1985, FJ 4, donde, sin especificar la diferencia entre los actos de carácter general o especial, deposita la competencia de precedencia relativa en manos del Estado. Frente a ello, y ante el mantenimiento de los criterios de diferenciación de los actos generales y especiales del Decreto de 1968 en el reglamento de 1983, consideramos que es perfectamente válida la diferenciación entre ambos tipos de actos y las soluciones que se arbitran, aunque dificulta estas soluciones la desaparición de la Jefatura de Protocolo del Estado;

- el tercero es la aplicación de estos criterios a los actos, sean de la índole que sean, y organizados por cualquier autoridad, institución o corporación. De nada sirve lo expuesto, si en los actos se incumplen las previsiones de ordenación (incluso las precedencias relativas) o la protección especial de determinadas autoridades, instituciones o corporaciones. Este incumplimiento conllevaría algunas conclusiones erróneas, ya que al ser la precedencia la expresión externa de la ordenación del Poder, uniendo una caracterización y consideración jurídica y social, el criterio utilizado no coincidiría con la imagen que se desea trasladar a los ciudadanos, lo que causaría confusión. En ello influye, además, el concepto que de las diferentes instituciones tiene la sociedad, donde todavía hay una clara influencia de las costumbres y tradiciones, de la normativa previa a la promulgación de la Constitución y a consiguiente descentralización territorial del Estado, sobre todo en lo que se refiere a las autoridades que representan al Gobierno del Estado, como los Gobernadores Civiles, actualmente Subdelegados del Gobierno, o los representantes de las instituciones más próximas a los ciudadanos, como los Alcaldes.

El establecimiento de las precedencias relativas procede, esencialmente del reglamento independiente regulador de las precedencias, donde se dispone:

- la diferencia entre los actos de carácter general (art. 5) y especial (art., 6), viéndose necesariamente completada por los criterios emanados de las SSTC 38/1982 y 12/1985;
- los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o por la Administración Local, regulados por el art. 5.2 del propio reglamento que otorga diferentes competencia de ordenación relativa a las Comunidades Autónomas:
 - o interpretada por la STS 3022/2007, FJ 8, donde se dispone que dado que el artículo 5.2 comentado “remite a la normativa propia de las Comunidades Autónomas” lo cual conlleva que, en los actos organizados por las Comunidades Autónomas, pueda realizar ordenaciones relativas ciñéndose a lo dispuesto en su propia normativa, afectando a autoridades e instituciones que disfrutan de autonomía, constitucionalmente reconocida, como es el caso de las Entidades Locales y las universidades;
 - o también hay jurisprudencia que extiende la competencia de ordenación de las autoridades de la Comunidad Autónoma cuando concurren con las de las Entidades Locales, de acuerdo con los criterios contenidos en la normativa autonómica reguladora de las precedencias, incluso en actos organizados por estas últimas, como así indica la STSJ ICAN 915/2002, FJ 3;
 - o sin embargo la potestad de ordenación relativa tiene sus límites al aplicarse a actos organizados por las universidades, donde determina que los “actos académicos de carácter universitario los preside el Rector”, como expresa la STS 6186/2004, FJ 4.

A partir de la publicación de la STC 38/1982, la Generalidad de Cataluña dispuso de un régimen provisional hasta la publicación del Real Decreto 2099/1983 por el que, según lo dispuesto en el FJ 3 de esa sentencia, era “necesario reconocer una facultad de iniciativa a la Generalidad, pues de otra forma no podría organizar acto alguno, si bien en caso de falta de acuerdo ha de afirmarse que la competencia para establecer las precedencias relativas corresponde a los órganos centrales del Estado”. Esta cuestión permitía, ante lo dispuesto en el Decreto 189/1981, de 2 de julio, de la Generalidad de Cataluña, que regulaba el ceremonial y el protocolo que, para “intentar armonizar el ejercicio de la facultad de organizar actos que corresponde a la Generalidad con la participación del órgano del Estado, al que corresponde con carácter normativo las precedencias relativas” se estableciera el citado régimen aplicable por un tiempo determinado y únicamente para los actos de carácter general que la Comunidad Autónoma organizara.

Lo más destacable de este régimen que el Tribunal Constitucional explicita es el reconocimiento al Estado de la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden, pese a que no estaba publicado el reglamento de 1983, estando vigente el reglamento de 1968, por lo que había un vacío normativo al no haberse regulado las precedencias oficiales en el Estado orientadas por la aprobación de la Constitución de 1978. En este contexto, la Generalidad a lo máximo a lo que podía aspirar era a disponer de la “facultad de iniciativa” en los actos de carácter especial, lo que conllevaba la posibilidad de establecer un criterio de ordenación relativa entre autoridades de la propia Generalidad y del

Estado en actos especiales organizados por la Generalidad, pero ante la falta de acuerdo sobre este criterio, el criterio de ordenación relativa es del Estado.

Ante la interpretación sobre la capacidad de la Generalidad de Cataluña de establecer la precedencia relativa de autoridades de diferente orden en actos especiales, para luego negociarla con el Estado, que realiza el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982, y cuyos fundamentos son reiterados en la STC 12/1985, entendemos que es perfectamente aplicable este criterio a los actos de carácter especial organizados por una Comunidad Autónoma donde concurren sus propias autoridades con las del Estado.

Este régimen provisional llegó a estar en vigor poco más de un año (desde el 22 de junio de 1982, fecha de publicación de la STC, hasta el 9 de agosto de 1983, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 2099/1983), y consideramos que no puede ser uno de los elementos constitutivos de la transferencia a las Comunidades Autónomas de la competencia de establecer un criterio de precedencia relativa que incluyera a las autoridades del Estado en actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas, porque los motivos del régimen provisional se basan en que la normativa reguladora de las precedencias no ha sido realizada en el nuevo régimen, donde, necesariamente debería basarse en otros principios orientadores. Si planteamos la transferencia de la competencia relativa a las Comunidades Autónomas deberá ser, como plantearemos, apoyándose en otros presupuestos.

Como hemos señalado, pueden establecer un criterio relativo de ordenación muy poco órganos, pertenecientes a las instituciones que tienen conferida esa potestad por diferentes vías:

- el Gobierno de la Nación, que, como hemos comentado, tiene la competencia al ser un órgano central o general del Estado. Dentro del Gobierno deberían ser la Jefatura de Protocolo del Estado y la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores) las que interpretarían y aplicarían los criterios de precedencia relativa, como indica el propio Real Decreto 2099/1983 en su artículo 2:
 - o en cuanto a la Jefatura de Protocolo del Estado, principal intérprete de lo dispuesto en el reglamento regulador de las precedencias oficiales, hay que tener en cuenta, además de lo dispuesto en los diferentes apartados del artículo 2 del Real Decreto 2099/1983, todo lo explicitado en el Real Decreto 2101/1983, que creó la citada Jefatura y definió sus funciones específicas. Este departamento, dependiente orgánicamente desde su fundación del Gobierno, funcionalmente mantuvo su independencia. No obstante, el devenir legislativo de la Jefatura de Protocolo del Estado, que hemos apuntado ya en este trabajo, la ha ido apartando de sus cometidos, quedando en la actualidad relegada a un departamento administrativo de Presidencia del Gobierno que ya no desarrolla las funciones para las que fue creada, incluso eliminando su denominación;
 - o la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, actual Introdutor de Embajadores, que, como ya hemos visto, se debe coordinar con la Jefatura de Protocolo del Estado, u órgano sustitutorio para desarrollar los cometidos descritos en los apartados a y b del artículo 2.2. del Real Decreto 2099/1983, referidos a la determinación de la precedencia de determinadas autoridades, representantes diplomáticos, corporaciones y colegios de instituciones en actos de carácter internacional organizados por el Estado (art. 2.2.a) y en cualquier acto público no organizado directamente por el Estado pero que “tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España”.

El establecimiento de precedencias relativas por parte de la Jefatura de Protocolo del Estado encontraba su límite en lo dispuesto en el FJ 4 *in fine* de la STC 12/1985, al no poder intervenir en los actos organizados por las Comunidades Autónomas porque se disponía el “pleno reconocimiento de las competencias autonómicas para en uso de sus facultades autoorganizatorias [...] ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ella organizados y a los que no concurren otros del Estado”.

El establecimiento de un criterio de precedencias relativo por parte del Gobierno afecta única y exclusivamente a los actos oficiales de carácter general, dadas las propias limitaciones contenidas en el artículo 5 del reglamento regulador de las precedencias

oficiales en el Estado y confirmado por la STC 38/1982 que, a su vez establece que para los actos de carácter especial, la Comunidad Autónoma organizadora del acto podrá aplicar una vía de colaboración con el Estado para establecer un criterio de precedencia relativa al acto en cuestión y, ante el caso de diferencia de opiniones, prima la del Estado.

- Las Comunidades Autónomas, que disponen de la competencia de ordenación relativa por partida doble: al poder elaborar la normativa de precedencias aplicable en su territorio, ordenando a autoridades de diferente orden (Entidades Locales, universidades, etc.) ; y, finalmente, en la ordenación de autoridades de diferente orden en los actos oficiales. La ordenación elaborada por vía reglamentaria o legal, o aplicada en actos, es aplicable porque le ha venido atribuida por lo dispuesto en el art. 5.2 del reglamento regulador de las precedencias. Sin embargo, no se puede aplicar en los actos si comparecen autoridades del Estado, que tampoco pueden ser incluidas en la normativa de precedencias autonómica, porque vulnera la competencia del Estado para establecer criterios de precedencia relativa que incluyan a autoridades del Estado, tanto normativamente como en los actos.

Esta cuestión ha sido interpretada por la jurisprudencia:

- o la STS 3022/2007 (al recurrirse en casación la STSJ BAL 1333/2002), cuyo FJ 8, permite el establecimiento de criterios de precedencia relativa en actos organizados por las Comunidades Autónomas;
- o también hay dos casos específicos de la utilización de criterios de precedencia relativa, contemplados en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias:
 - la STSJ ICAN 915/2002, entiende que los criterios de precedencia relativa pueden extenderse a actos organizados por las Entidades Locales (en este caso Ayuntamientos y Cabildos Insulares), norma no aplicable al resto de Comunidades Autónomas;
 - la STSJ ICAN 672/2000, confirmada en casación por la STS 6186/2004, entiende que el establecimiento de criterios de precedencia relativa tiene sus límites en la autonomía universitaria, expresada en la presidencia del Rector en los actos académicos. Esta sentencia tampoco puede hacerse extensiva al resto del territorio del Estado.
- Las universidades, en particular la Universidad de La Laguna, de acuerdo con lo dispuesto en sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y del Tribunal Supremo, recaídas, respectivamente en 2000 y 2004. En ellas se dispone que esta universidad puede establecer la precedencia del Rector en los actos académicos, presidiéndolos, aunque esta regla únicamente “fija la excepción del respeto a las prerrogativas de otras autoridades” (STS 6186/2004, FJ 4 y STSJ ICAN 672/2000, FJ 4), apoyándose en el criterio de que “quien organiza, preside” presente en el reglamento regulador de las precedencias en el Estado.

Esta excepción tan destacable nos lleva a una consideración de que, respetando la ordenación de autoridades de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, regulada por vía del Decreto 202/1997, la Universidad tiene la potestad reglamentaria (por vía de sus Estatutos, como señala la sentencia del TSJ ICAN en su FJ 2) de establecer la precedencia de autoridades de diferente orden (universitario y “político” como denomina la STSJ ICAN comentada de nuevo en su FJ 4).

Esta destacable excepción nos lleva a la consideración de si el criterio expresado de que “quien organiza, preside”, general en prácticamente toda la normativa ordenadora de las precedencias, abre la puerta a que en actos de carácter general la institución organizadora pueda establecer precedencias relativas entre autoridades de diferente orden, que veremos al tratar el alcance de la normativa de precedencias, comentada en las siguientes páginas.

Dentro de las Comunidades Autónomas son los diferentes Departamentos o Servicios de Protocolo, según disponen los reglamentos o normas legales reguladoras de las precedencias en el ámbito autonómico, los que tienen la potestad de interpretación y aplicación de los criterios contenidos en sus respectivas normas reguladoras de las precedencias oficiales en su territorio.

c) Criterios que informan la ordenación de autoridades de diferente orden en los actos.

La ordenación de precedencia de autoridades o instituciones expone en su articulado la importancia de unas con respecto a otras, pero, para realizar esa ordenación, se ha de realizar de acuerdo con un criterio establecido objetivamente, expresado en una ley (que debe contar con el apoyo de la respectiva Asamblea Legislativa, lo que haría deseable este tipo de regulación) o de un reglamento independiente elaborado con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Nace, entonces, la regulación de precedencias como una norma jurídica que determina el orden de celebración de los actos oficiales y los elementos que le son propios y que interviene en estos actos, con el fin de transmitir el reflejo externo de la caracterización y consideración, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado. Esa objetividad depende de los criterios de ordenación de autoridades e instituciones contenidos en la norma superior, como son la Constitución, para el conjunto del Estado, y los respectivos Estatutos de Autonomía, para cada una de las Comunidades Autónomas.

La regulación de precedencias ha de ser realizada por un órgano que tenga la potestad y la competencia de realizarla y debe caracterizarse por no ser arbitraria, inspirándose en algunos elementos destacables: la estructura del Estado, la forma de gobierno, la dependencia orgánica o funcional de unas instituciones o autoridades con respecto a otras y, en la utilización de estos factores para determinar precedencias relativas.

La complejidad en las modificaciones de las normas superiores (constitucionales o estatutarias, en su caso) hace de las regulaciones de las precedencias oficiales instrumentos con cierta tendencia al inmovilismo. Por ello, los instrumentos legales o reglamentarios reguladores de las precedencias oficiales deberían, en todo caso tender hacia:

- un mayor consenso, lo que conllevaría que tuvieran rango de ley en vez de reglamento independiente, tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas. A ello también ayudaría establecer criterios informadores de la aplicación de la normativa más claros y una ampliación del número de autoridades autonómicas, locales y provinciales, no para obviar la regulación realizada por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, sino para solucionar los problemas de precedencia que surgen al organizar actos en el territorio de las Comunidades Autónomas, aplicando el art. 12 del Real Decreto;
- deberían ser más flexibles para acometer los cambios necesarios conforme se fuera modificando el equilibrio de poderes tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas. Esto es más sencillo de realizar en el segundo caso, dando cabida a los elementos incorporados en la modificación o ampliación de los diferentes Estatutos de Autonomía. En el caso del Estado es más complicado incorporar modificaciones al reglamento de precedencias, si hay modificaciones en el *statu quo* establecido en la Constitución, porque habría que replantear la ordenación contenida en el reglamento, pero sí que sería posible realizar actualizaciones que fueran incluyendo las modificaciones incorporadas por vía normativa o jurisdiccional. Las dificultades en la modernización del reglamento son tan complejas, desde una parte de la doctrina, que consideran que no puede haber modificaciones en la normativa reguladora de las precedencias oficiales sin realizarse cambios constitucionales;
- no obstante lo anterior, no parece imprescindible un cambio constitucional o estatutario para acometer modificaciones en la normativa de precedencias porque, no contraviniendo los dictados de aquellas normas superiores, se puede flexibilizar su aplicación y sus eventuales actualizaciones, incorporando soluciones, entre las que destaca el establecimiento de una cláusula residual de remisión a las respectivas normativas autonómicas o locales cuando el precepto estatal o autonómico no contemple a autoridades o instituciones de estos ámbitos territoriales (planteada por GARCÍA); o la transferencia de la competencia de ordenación relativa de las precedencias en algunos casos, principalmente para las Comunidades Autónomas, que planteamos y desarrollaremos.

Todo ello debería conducir a transmitir un reflejo externo de la caracterización y consideración, social y jurídica, del Poder en el Estado. Por ello, esta caracterización debe manifestarse en los actos, ante los ciudadanos, mostrándose ante la sociedad, de forma presencial, porque la transmisión del reflejo externo que comentábamos llega a su plenitud en los actos. También hemos de tener en cuenta la importancia manifiesta de los medios de comunicación en los

actos porque esa representación televisiva de los actos acaba, como señalan CHOMSKY y RAMONET ¹⁸⁵ en que: “el objetivo prioritario para el ciudadano, su satisfacción, ya no es comprender el alcance de un acontecimiento, sino simplemente verlo”. Esto lleva a una mayoría de actos que, siendo retransmitidos acaban en el paradigma de “ver es comprender”, como indica PÉREZ ¹⁸⁶, donde una “transposición de imágenes por la manipulación de símbolos y su ordenamiento en un cuadro ceremonial” como indica BALANDIER ¹⁸⁷ como único elemento que hace que las instituciones existan y se conserven. Es por ello que, como indica MARÍN ¹⁸⁸ “la institución, en la mayoría de los casos, sólo existe ante la sociedad como imagen virtual, como realidad conformada a través de su presencia en los medios de comunicación y, en el mundo actual, éstos son los elementos más eficaces para esculpir esa imagen en el acervo de una sociedad” lo que lleva a una imagen de las instituciones que basan su prestigio en el ceremonial que retransmiten a través de los medios de comunicación social, en especial la televisión, lo cual hace que la información que se transmite sea parcial porque no es directa.

Frente a esto, los actos oficiales que cuentan con la presencia de representantes de las diferentes instituciones y representaciones políticas, sociales, académicas, civiles o simplemente ciudadanas, debidamente invitados por el organizador de los mismos no trasladan esa imagen parcial, decidida en muchos casos por el realizador televisivo, el fotógrafo del acto o el periodista que realiza una crónica de lo acontecido, trasladando a los asistentes una imagen completa, libre de las ataduras de los medios de comunicación, estableciendo un cuadro ceremonial representativo del poder, de sus relaciones y, por supuesto, de su ordenación, donde se pueden apreciar muchos más elementos que los sencillamente descritos por los medios, siempre condicionados por una idea predeterminada de los actos.

De las características intrínsecas de las instituciones organizadoras y de las circunstancias de la organización de sus actos y los criterios que a ellos aplican, deduciremos dos tipologías de actos: generales y especiales. Esta cuestión, presente en toda la actual normativa de precedencias condiciona también la aplicación de criterios de ordenación relativa de las precedencias, encontrando una potestad más limitada por parte del organizador del acto en el caso de los de carácter general y una menor limitación en el caso de los especiales.

A la hora de establecer el rango de esa ordenación de precedencias absoluta o relativa no se podrá prescindir de los mandatos de la Constitución que, como indica la STC 12/1985, FJ 1, “ello deba ser reconducido a sus justos e insalvables límites, esto es, a todos y cada uno de los supuestos (y a ninguno más) en que aquel texto contenga norma que imponga, o de la que se infiera, que la ordenación ha de realizarse de un modo concreto y preciso, o de que aquella jerarquización (dicho esto en un sentido ciertamente amplio) no permita opción alguna”. La ordenación no puede vulnerar de ninguna forma los límites constitucionales, como hemos apuntado, teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta Magna para ordenar adecuadamente a los representantes del poder y a las instituciones que forman parte del Estado a todos los niveles y que la propia Constitución diferencia. Entre los límites más importantes, como ya hemos señalado, se encuentra el que no se vulneren las garantías establecidas para la protección de las competencias autonómicas, motivo frecuente de conflicto entre las Comunidades Autónomas y el Estado, normalmente representado por el Gobierno de la Nación.

Pese a lo limitado de esta regulación, también es frecuente que la ordenación interna establezca criterios de precedencia aplicados a los actos propios pero incluyendo la comparecencia de autoridades de otros órdenes, surgiendo conflictos al excederse las competencias de auto organización que referíamos al establecer criterios de precedencia. Es el paso de ordenaciones absolutas, que no suelen ocasionar problemas, a relativas, el principal motivo de la mayoría de los conflictos. De alguna forma, para trascender la ordenación absoluta y convertirla en relativa, incluyendo, como hemos señalado, autoridades de diferente orden, ha de haber una competencia para ello expresada constitucional o estatutariamente. Frente a la ausencia de concreción de los límites de esta competencia, el

¹⁸⁵ CHOMSKY, N. y RAMONET, I. (1997): Como nos venden la moto. (Pág. 87). Icaria. Madrid.

¹⁸⁶ PÉREZ HERRERO, J.C. (1997): “La estética del poder: El protocolo como disciplina esencial para el análisis y la gestión de la comunicación política”. Artículo publicado en Derecho y Opinión, núm. 5. (Pág. 597) Departamento de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

¹⁸⁷ BALANDIER, G. (1994): Op. cit. (Pág. 18).

¹⁸⁸ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 17).

otro elemento a incorporar es la jurisprudencia que, por lo que hemos visto, ha provenído del Tribunal Supremo y de algunos Tribunales Superiores de Justicia, sin olvidar la fundamental del Tribunal Constitucional en los conflictos de competencias entre algunas Comunidades Autónomas y el Estado.

Si, como hemos visto, solo el Gobierno y las Comunidades Autónomas pueden establecer criterios de precedencia relativa, la realidad de los actos oficiales, con la importancia que tiene en ellos la precedencia de sus participantes institucionales en cuanto se escenifica el poder frente a la sociedad, suele basarse en la utilización de criterios de ordenación discutibles que surgen de la imposibilidad de la mayoría de los organizadores institucionales de actos a la hora de ordenar convenientemente a autoridades e instituciones de diferente orden. Por ese motivo, la mayoría de las soluciones que se arbitran prescinden de la consulta o la negociación de los criterios de ordenación relativa, imponiéndose la propia normativa, realizando precedencias relativas sin consensuar o negociar las ordenaciones o extralimitando la propia competencia al respecto.

Una técnica sobre la que ha opinado el Tribunal Constitucional de forma genérica es la de incluir en las normativas de precedencias parte de otras normas, como se expresa en la STC 38/1982, FJ 6, donde se indica que “constituye una técnica legislativa incorrecta la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la Constitución o de Leyes, cuando la competencia para dictarlas no corresponde al autor de la disposición, porque ello introduce un factor de inseguridad en el ordenamiento y de posible confusión acerca de lo vigente en cada momento”. Esta cuestión, afirmada por el Tribunal en otras sentencias, no sólo se refiere al tratamiento de autoridades representativas de instituciones no pertenecientes a la Generalidad de Cataluña, sino que tampoco, a nuestro entender puede hacerse extensiva a la inclusión de partes de otras normas reguladoras de las precedencias oficiales en el Estado o de otro tipo.

4.3. La competencia del Gobierno para ordenar las precedencias en el Estado.

Como veíamos anteriormente, la ordenación de autoridades e instituciones es competencia del Estado, como reconoce el Tribunal Constitucional, en su STC 38/1982, FJ 2, donde se indica que la citada competencia “corresponde, con carácter general al Estado porque concebido el Estado en la Constitución como una institución compleja, de la que forman parte las Comunidades Autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de precedencias de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado”, de lo que se ha deducido que el Gobierno es competente para regular las precedencias en los actos oficiales.

No olvidemos que hay jurisprudencia constitucional donde la unidad nacional “se traduce en una organización (el Estado) para todo el territorio nacional”, como indica la STC 4/1981, y que el Estado, por eso, “queda colocado en una posición de superioridad tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los entes locales”, como manifiesta las STC 4/1981, FJ 3, cuando señala que “es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2)”. También la STC 76/1983 (FJ 14), indica literalmente que “no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación”. De acuerdo con esto uno de los principios que vendrían asociados a esta cuestión es el del interés nacional, que llevamos a un interés del Estado, no por general menos importante, para que la regulación de las precedencias sea llevada a cabo por el Gobierno y también el establecimiento de criterios de precedencia relativa entre autoridades del Estado y los de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales sea ejercido por el propio Estado, ha través del Gobierno, como hemos comentado.

Por otra parte, destacar que el artículo 149.3 y en especial en lo que se refiere a la denominada “cláusula residual”, que vimos aplicada a los contenidos del Real Decreto constatamos que son excepcionales los supuestos en que la práctica ha sentado los actos del

Estado en su competencia residual sobre todas las materias no asumidas por la Comunidad Autónoma. Los casos en que la competencia de las instituciones generales del Estado se hace nacer de la cláusula residual son contadas. La jurisprudencia sólo ha reconocido el fondo residual de competencia en manos del Estado (y dentro de él uno de sus órganos centrales o generales, como es el Gobierno) para regular el protocolo en actos oficiales donde coinciden autoridades centrales y autonómicas (las citadas SSTC 38/1982, FJ 2, y 12/1985, FJ 3), lo que no deja de ser destacable, porque parece que un criterio válido en el momento en que se dictaron las SSTC citadas aunque establecido posteriormente, es que el Estado asumiera la competencia y que las Cortes dictaran una ley general con ese contenido atendiendo a que la materia objeto de controversia no había ni ha sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente habrían sido retenidas por el Estado en virtud del artículo 149.3 citado.

Es necesario matizar este criterio porque, a pesar de que las Comunidades Autónomas no han asumido la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden (motivo, entre otros, de los conflictos que originaron las SSTC citadas), una Ley de las Cortes Generales o incluso la asunción de esta competencia por el Gobierno, estableciendo reglamentariamente esta ordenación relativa, atentaría contra lo dispuesto en el propio Real Decreto, que tiene en cuenta la diversidad de criterios expresados en la normativa publicada por las Comunidades Autónomas a la hora de determinar la precedencia de sus asistentes a determinados actos protocolarios, como se constata en el artículo 5.2 del reglamento en algunas sentencias. Ésto se hace extensivo a los actos de carácter especial donde el Gobierno no ha detallado las diferentes situaciones ante la imposibilidad de establecer unos criterios comunes a unos actos caracterizados por la libertad de sus organizadores para determinar las precedencias de los asistentes a los mismos.

Sobre la competencia del Gobierno y ante la dispersión de la normativa que regula las precedencias oficiales en los diferentes ámbitos territoriales y funcionales, GARCÍA-MERCADAL ¹⁸⁹ considera que, frente a la “desregulación normativa estatal, cuando se trata de normas de aplicación general para toda la nación, y de una inflación normativa autonómica, pues las Comunidades Autónomas han legislado con escasa continencia, lo que ha originado no pocas lagunas, fragmentaciones, contradicciones y discordancias y la consiguiente alarmante pérdida de *calidad* de las normas reguladoras del Ceremonial y el Protocolo, tanto en su técnica como en su coherencia sistemática y su contenido ordenador” aboga por “la promulgación de una norma que opere como *cláusula de cierre* y materialice la función unitiva estatal en materia de ceremonial” lo que, sumado a la reivindicación de la recuperación de la Jefatura de Protocolo del Estado nos llevaría, según el autor a una “coherente unidad lógica y sustancial con el resto del ordenamiento jurídico”.

La aportación de GARCÍA-MERCADAL es destacable, ya que resume en su trabajo, dedicado al Derecho premial, dos de las exigencias más habituales formuladas por la doctrina: la recuperación de la Jefatura de Protocolo del Estado, que apoyamos sin ambages, y la modificación de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado, que en el sentido en que este autor propone queremos analizar con detalle al diferir de nuestra propuesta en algunos aspectos.

La eventual recuperación de una institución tan importante como fue la Jefatura sería una gran aportación al funcionamiento normal del protocolo en España y a que su expresión práctica en los actos organizados por las diferentes instituciones, corporaciones y autoridades del Estado fuera correcta. Esta institución debería ganar en autonomía e independencia, sin olvidar que debe trabajar junto con los diferentes organizadores de actos oficiales para que se utilicen correctamente las diferentes normas que conviven con la del Estado en sus respectivos niveles competenciales y territoriales. Ello debería venir acompañado de que esta Jefatura sea permeable a la nueva forma de organizar actos en el Estado, a la enorme dispersión normativa (que abarca desde las instituciones del Estado a las autonómicas, o locales), que incorpore nuevos criterios a los actos que se organizan, interpretando la dispersión y asesorando sobre la conveniencia de determinadas prácticas.

¹⁸⁹ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): “Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al Derecho Premial”. Emblemata, Revista Aragonesa de Emblemática, número 16. (Págs. 231-232).

En cuanto a la cláusula de cierre que el autor propone, sería un instrumento deseable para dar unidad a la dispersión de criterios entre las distintas normas reguladoras tanto territoriales como funcionales, teniendo una necesaria perspectiva de Estado en su utilización, pero queremos hacer algunas precisiones tanto sobre la propia cláusula como sobre su oportunidad:

- la cláusula de cierre conllevaría, necesariamente, hacer una relación las funciones atribuidas expresamente a los diferentes actores, no pudiéndose ampliar. En lo que concierne a la normativa de precedencias, convendría que el Real Decreto recogiera los criterios manifestados por el Tribunal Constitucional (SSTC 38/1982 y 12/1985) así como la escasa jurisprudencia del Tribunal Supremo, para que la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado expresara sin lugar a dudas los límites competenciales del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales al organizar tanto actos de carácter general como especial y, de otra parte, definir la competencia de ordenación relativa de autoridades e instituciones de diferente orden. Sin embargo, la definición exacta de estos contenidos no debe conllevar una lista cerrada de competencias del Estado o de los otros ámbitos competenciales o territoriales, porque, a nuestro entender, el instrumento regulador de las precedencias oficiales en el Estado debería ser una norma más flexible, lo que conlleva posibilidades de interpretación de lo dispuesto que, sin alterar en esencia las bases de las precedencias oficiales en el Estado, acabara con la indeterminación a la que se enfrentan estas normas en su aplicación práctica;
- esta cláusula no puede ser una enumeración estricta de competencias de las diferentes autoridades e instituciones con competencia para organizar actos de carácter general o especial, ya que, además de la flexibilidad que proponemos, la regulación de precedencias no puede llegar a regular todos los aspectos de los actos que, sean generales o especiales, son organizados por todos los órganos del Estado a diferentes niveles territoriales o competenciales. Sin embargo, como hemos comentado ya, es posible que la Jefatura de Protocolo del Estado asuma una función flexible de interpretación de las diferentes disposiciones y les de unidad de criterio;
- una nueva regulación con una cláusula de cierre que “materialice al función unitiva estatal”, como comenta el autor, podría vulnerar la competencia de los diferentes territorios del Estado (sean autonómicos, provinciales, insulares o locales) y la de algunas instituciones que regulan sus propias autoridades mediante instrumentos que contienen precedencias absolutas o relativas. En los actos organizados por las instituciones del Estado a todos los niveles territoriales y, especialmente, en los actos de carácter especial que organicen, es donde podemos encontrar más problemas para ordenar la puesta en escena del poder y reflejar el funcionamiento del Estado, sus poderes y las relaciones entre los diferentes actores. Frente a esto, el reglamento actual o eventualmente una ley reguladora de las precedencias que flexibilizara el modelo, manteniendo sus principios, nos parece un instrumento válido y suficiente para regular la materia, siempre y cuando se actualice la norma actual a la importancia real de las instituciones del Estado en la actualidad (sobre todo las autonómicas y locales) y sirva a su fin último: la ordenación del Poder en los actos, lo que emana de su consideración social y jurídica.

4.4. La competencia de ordenación de autoridades e instituciones: alcance y límites.

a) Alcance.

a.1) Origen de la competencia.

Visto lo anterior, el régimen actual de las precedencias oficiales en España está, a grandes líneas, configurado en torno a dos ejes principales: quién tiene la potestad de realizar la ordenación de precedencias de autoridades e instituciones del mismo orden (precedencia absoluta) y quien la tiene para establecer criterios de ordenación relativa de autoridades de diferente orden (precedencia relativa). Como hemos visto, la primera es una competencia muy extendida, que permite a cada institución organizar y ordenar sus propias autoridades e instituciones. Sin embargo, disfrutar de la competencia de ordenación de precedencias relativas nos dará una idea aproximada de la importancia y el grado de autonomía de cada institución o autoridad en el entramado constitucional y a la hora de ordenar sus actos.

La competencia del establecimiento de precedencias relativas, procede, en parte, de la interpretación de la Constitución que realiza el Tribunal Constitucional en las SSTC 38/1982 y 12/1985, donde se detalla el contenido concreto de la potestad ordenadora de las precedencias relativas que ejerce el Gobierno. Esta competencia es ejercida por el Gobierno ante la falta de asunción de la misma por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 CE. El instrumento para ejercer la competencia es un reglamento independiente. En los Fundamentos Jurídicos de las citadas SSTC el Tribunal concibe el Estado en la Constitución como una institución compleja de la que forman parte las Comunidades Autónomas por lo que “resulta necesario [...] que la regulación de la precedencia de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado” y, en particular al Gobierno, ya que es uno de esos órganos.

A partir de esta competencia general del Gobierno, incluye en el art. 5.2 del Real Decreto 2099/1983, la delegación de esta competencia en las Comunidades Autónomas que organicen actos generales. El artículo en cuestión dispone que, cuando los actos oficiales sean organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, “la precedencia se determinará relativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar”. En el caso particular de las Comunidades Autónomas, esta cuestión ha sido precisada por la STS 3022/2007, FJ 9, que permite la regulación de autoridades e instituciones realizada por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a través de su Decreto 256/1999, por el que se regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de esa Comunidad Autónoma en los actos oficiales. De la lectura de este decreto autonómico, deducimos que no sólo regula a autoridades de la Administración Local (que incluye no sólo Ayuntamientos, sino también Consejos Insulares), también regula a la Universidad de las Islas Baleares y a su máximo representante, el rector, lo cual hace extensiva la competencia de ordenación relativa no sólo al orden local, sino también al universitario. En el mismo caso se encuentran las normativas de todas las Comunidades Autónomas que han regulado las precedencias, ya que incluyen criterios de precedencia relativa para ordenar a autoridades de diferente orden. Consideramos que esto es posible dada la diferente graduación y características de la autonomía de las Comunidades Autónomas frente a la que ostentan las Entidades Locales y las universidades, recogidas, respectivamente en los arts. 140 CE y 27.10 CE.

Esta competencia de las Comunidades Autónomas excede la previsión constitucional recogida en el art. 148.1.1ª referido a la organización de sus instituciones de autogobierno, al tener la potestad de ordenar en sus actos a autoridades e instituciones ajenas a su estructura de autogobierno, algo que veremos puede hacerse extensivo a otras instituciones y que hay una relación directa entre su importancia constitucional o las características de su autonomía y la posibilidad de ordenar a autoridades e instituciones de diferente orden.

a.2) Criterios para ostentar la competencia de ordenación de precedencias relativas.

Además de lo que hemos visto al tratar el origen de la competencia, hay una serie de elementos que alteran la clara definición de quien puede ejercerla. Los criterios que permiten que determinadas instituciones o autoridades ostenten esa competencia son:

a.2.1) La diferencia entre actos de carácter general y especial.

La diferenciación entre actos de carácter general y especial que pueden organizar las diferentes instituciones es un elemento del que deducimos, a pesar de la redacción confusa que realiza el Ordenamiento, que los actos de carácter especial, recogidos en el artículo 6 del reglamento, permiten una mayor libertad al organizador que los de carácter general, regulados por el artículo 5. Que sea de carácter especial permite al organizador que pueda establecer criterios de precedencia relativa, siendo muy limitada la capacidad del organizador para hacer lo mismo en los actos de carácter general al denotarse de su regulación que no es posible establecer esas precedencias relativas ya que el artículo 5.2 segundo párrafo se estipula que “en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento”. En parte, la flexibilidad de la que disponen los organizadores de los actos de carácter especial utilizando criterios de precedencia relativa, proviene de la ausencia de una regulación exhaustiva, ya que el Gobierno haciendo uso de su competencia reguladora no ha detallado los criterios de ordenación de estos actos. El motivo es que cualquier disposición sería casuística, no

pudiendo tener en consideración todos los casos particulares previstos, lo que conlleva que se permita que los actos utilicen lo dispuesto en el ordenamiento propio del organizador, en las costumbres y tradiciones aplicables y, en último caso, ante la ausencia de los dos anteriores, de los criterios recogidos en el reglamento regulador de las precedencias;

Esta diferenciación entre actos generales y especiales podemos apreciarla también en la jurisprudencia constitucional y, en particular, en la STC 38/1982 (FJ 3), que establece esta diferencia al indicar que el criterio de ordenación a aplicar a un acto de carácter general será necesariamente establecido por el Estado, mientras que en un acto de carácter especial, el organizador del acto podrá “aplicar una vía de colaboración” con el Estado para establecer un criterio de ordenación, aunque la decisión última será del Estado, y en particular, del Gobierno, que será quien establezca el criterio de precedencia relativa al acto ante la falta de acuerdo sobre la ordenación concreta.

Esta jurisprudencia limita y concreta lo expresado en el artículo 6 del reglamento ya que sigue siendo un imperativo que no se pueda alterar el orden establecido para las diferentes autoridades, instituciones o corporaciones contenidas en el Real Decreto, lo que acerca ambos tipos de actos, al menos en lo que a la ordenación de estas instituciones y órganos se refiere.

a.2.2) Las normativas propias de precedencias.

Hay instituciones que incluyen autoridades de diferente orden dentro de la normativa propia que regula las precedencias de sus autoridades e instituciones por lo que puede parecer que pasan de una regulación de precedencias absolutas, para la que son competentes, a relativa, que ordena autoridades de diferente orden. Esta competencia es ejercida de acuerdo con la extendida competencia de auto organización, que es incluso dispuesta constitucionalmente para algunas instituciones, como las Comunidades Autónomas por vía del art. 148.1.1^a.

Estas instituciones suelen ejercer esta competencia en los actos de carácter especial que organizan, donde pese a la libertad de la que disponen para ordenar estos actos como consideren, de acuerdo con el Ordenamiento General de Precedencia del Estado, incluyern autoridades de diferente orden en su normativa, ordenándolas de acuerdo con lo establecido por la normativa reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.

El caso mas significativo es el del Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes.

En su articulado podemos encontrar que:

- los actos judiciales solemnes serán presididos por “el Rey, la Reina, el Príncipe o Princesa de Asturias, alguna de las Infantas y otros miembros de la Casa Real” si concurrieran a los mismos (art. 8.2 del Reglamento);
- si concurre “el Presidente del Gobierno o quien le represente” se situará en los actos judiciales solemnes organizados por el Consejo General del Poder Judicial junto al Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial (art. 12, primer párrafo, del Reglamento);
- en estos actos organizados por el CGPJ, si concurriera “el presidente de la Comunidad Autónoma en que se celebre el acto” se situaría de la misma forma que el Presidente del Gobierno (art. 12, primer párrafo *in fine*);
- igualmente, en estos actos organizados por el CGPJ si asistiera “el Fiscal General del Estado, se situaría en el lugar inmediato siguiente al Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial”. Esta regulación específica viene incluida en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. A este respecto, IGLESIAS ¹⁹⁰, destaca un incidente sobre la precedencia del Fiscal General del Estado en un acto judicial.

¹⁹⁰ IGLESIAS DE USSEL, J. (1996): Op. cit. (Pág. 40).

Lo que subyace a esta ordenación de precedencias relativa es un escrupuloso cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento ya que:

- se cumple el dictado del artículo 6, referido a los actos de carácter especial, en cuanto a la libertad de ordenar a los asistentes a un acto de estas características, utilizando la normativa propia;
- si tenemos en cuenta la precisión del criterio de ordenación de autoridades e instituciones del Estado en los actos de carácter especial, efectuada por la STC 38/1982, a pesar de que no se negocia un criterio de precedencias relativas con el Gobierno, se cumple la ordenación de las autoridades, instituciones y corporaciones del Estado contenidas en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado o, en todo caso, se las coloca en un lugar de honor en los actos (caso de los Presidentes del Gobierno, de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto o del máximo representante del Ministerio Fiscal) o directamente se les cede la presidencia (Familia Real). Entendemos que, aunque abiertamente no establece nada el Reglamento de 2005, en estos actos se negociaría el criterio de precedencia relativa a aplicar a estas autoridades de diferente orden, estableciendo previamente una vía de colaboración y acuerdo para ordenar convenientemente a las autoridades del Poder Judicial con las de otras instituciones del Estado.
- hay jurisprudencia que, refiriéndose a las precedencias relativas, entiende que una normativa propia puede regular a autoridades e instituciones de diferente orden siempre y cuando respete los dictados del reglamento regulador de las precedencias autonómicas al respecto o las del Estado. Es el caso de la STS 6186/2004, FJ 4, donde se establece que la Universidad de La Laguna, en su normativa, “fija la excepción del respeto a las prerrogativas de protocolo de otras autoridades”, en este caso las de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias en los actos académicos. Es una constante en toda la jurisprudencia consultada la inamovilidad del criterio de ordenación de precedencia relativa establecida para las autoridades, instituciones y corporaciones del Estado, tanto en la constitucional como en la del Tribunal Supremo.

a.2.3) Instrumentos de *soft law* entre la normativa reguladora de las precedencias relativas.

Dentro de la normativa propia de algunas instituciones que incluye entre sus artículos una regulación de autoridades de diferente orden, como hemos visto, hay un elemento que queremos destacar: la potestad de los servicios o departamentos de protocolo de estas instituciones para interpretar su propia normativa, tarea que se realiza con mucha frecuencia ante la ausencia en su articulado de una regulación de todos los casos posibles.

Uno de los elementos más importantes que no está regulado en las normativas de precedencias de los diferentes ámbitos territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) o funcionales (instituciones y autoridades) es el de la precedencia relativa entre autoridades de la institución organizadora y las autoridades del Estado. Esto es debido a que ninguna de estas instituciones, a excepción del Gobierno, tiene la competencia de realizar estas ordenaciones y porque, por otra parte, tampoco se permite a los organizadores de los actos negociar un criterio de precedencia relativa entre sus propias autoridades y las del Estado, al menos en teoría. En la práctica, por pura necesidad de establecer una lista única de precedencias que incorpore a todos los asistentes destacados, se suele consensuar una ordenación de autoridades de diferente orden o se disponen ubicaciones diferentes para autoridades de diferente orden, pero no hay un soporte legal que de una solución legal a estas prácticas, ni siquiera que siempre se arbitre la misma solución o, al menos, parecida.

Es por ello que, pese a carecer de un soporte normativo, existen listas en las que se intercalan autoridades de diferente orden: las propias con las del Estado. Estas listas, surgen como un instrumento interno que sirve de interpretación de los contenidos de la normativa de precedencias de la institución organizadora, pero que en realidad arbitran soluciones a las precedencias relativas en un ámbito territorial o institucional determinado. A nuestro entender estas listas son instrumentos de *soft law* al tratarse de un documento que expresa un criterio sin soporte legal, pero que influye sobre la colocación de autoridades de diferente orden en los actos. Inicialmente, como hemos comentado, este criterio es exclusivo de la institución organizadora pero en el caso de las Comunidades Autónomas acaba siendo utilizado por el resto de instituciones de la Comunidad, incluidas las Entidades Locales de su ámbito

territorial. Sobre esta cuestión, FUENTE ¹⁹¹ cita una lista “peinada” (con intercalación de autoridades del Estado y de la Comunidad Valenciana) utilizada en esta Comunidad Autónoma.

a.2.4) El criterio “quien organiza, preside”.

Este criterio, muy extendido entre la normativa reguladora de las precedencias oficiales, se refiere a la potestad del organizador de un acto para establecer el orden de precedencia de los asistentes a su acto, manteniendo normalmente la presidencia del acto. En el ordenamiento de precedencias en el Estado, este criterio viene expresado en el artículo 4.1, al indicar que “los actos serán presididos por la autoridad que los organice. En caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia ocupará lugar inmediato a la misma”. Es de destacar que la frase “ocupará lugar inmediato” crean una gran confusión a la hora de definir si la norma reguladora se refería a “el lugar inmediato”, “un lugar inmediato” o sencillamente lugar inmediato, entendiéndose en todo caso el vocablo “inmediato”, según el Diccionario de la Real Academia en su 23ª edición como “contiguo o muy cercano a algo o a alguien”, lo que permitiría una colocación arbitraria del organizador del acto cuando al mismo concurrieran autoridades con más precedencia. Por otra parte, hemos visto que lo dispuesto en este artículo tiene un exacto cumplimiento en los actos judiciales regulados por el Reglamento 2/2005.

Como ya hemos visto, la potestad de establecer precedencias relativas se ve modulada por la clasificación del acto como general o especial, siendo más amplia en el caso de los segundos, donde es más fácil imponer el criterio de que el organizador de acto debe presidirlo. Este sería el caso más frecuente en el que el organizador del acto especial puede exigir presidirlo porque no sólo tiene esa capacidad, sino también la de ordenar a su conveniencia al resto de invitados.

El criterio de que el organizador de un acto, lo presida, incluyendo que pueda establecer cómo se ordenan el resto de autoridades no viene expresado de forma concreta en la normativa propia de precedencias del Estado o de las diferentes instituciones que disponen de este instrumento. El motivo es que no se pueden llegar a prever todos los casos posibles. Este tipo de ordenaciones, realizada con mucha frecuencia en los actos, es una de las prácticas que forma parte de una política de “hechos consumados” que las instituciones realizan, cuestión que les permite asumir una competencia que no les ha sido delegada ni transferida y que va mucho más allá de su capacidad de auto organización o incluso de los límites expresados en su propia normativa. Junto con esa práctica, estas instituciones suelen disponer de un documento interno que ordena autoridades de diferente orden, estableciendo precedencias relativas entre ellos, algo para lo que tampoco tienen la competencia. Esta cuestión altera las limitaciones normativas y constitucionales al respecto (fruto de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional) mostrando frente a la sociedad una capacidad de ordenación para la que no se es competente y vulnerando lo dispuesto en la normativa de precedencias oficiales, incluso, en muchos casos, la propia.

a.2.5) La idiosincrasia de las instituciones y el criterio de ordenación de precedencias relativas.

Como hemos visto al principio de este apartado, es el Gobierno el que dispone de la competencia de ordenación relativa de las autoridades del Estado expresada en el Ordenamiento General de Precedencias, manifestándose así la competencia de ordenación relativa más destacable, porque de su criterio, expresado en un reglamento independiente, depende la ordenación estética del Poder en los actos que muestra frente a la sociedad la imagen que se desea trasladar del entramado de instituciones, órganos, corporaciones y autoridades que representan las diferentes funciones y poderes del Estado.

Son estos elementos, las funciones y poderes que ejercen las instituciones, junto con los diferentes tipos de autonomía los que influyen en la capacidad de ordenar autoridades de otro orden en los actos que organizan.

¹⁹¹ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Protocolo oficial. Las instituciones españolas del Estado y su ceremonial. Págs. 472-474). Ediciones Protocolo. Madrid.

En lo que se refiere a la autonomía:

- las Comunidades Autónomas, porque así lo dispone el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado (art. 5,2) al permitir que las citadas Comunidades regulen en sus normas de precedencias y ordenen en los actos que organicen a sus propias autoridades, las de las diferentes Entidades Locales y las de las universidades en los actos que las primeras organicen. Independientemente de lo previsto en el Ordenamiento, las Comunidades Autónomas deben tener la competencia de ordenar autoridades de diferente orden en los actos propios que organicen por al autonomía funcional y territorial de la que disfrutan, más allá de su auto organización constitucionalmente reconocida (art. 148.1.1ª). Como ya hemos visto, este criterio está reconocido por el Tribunal Supremo en la STS 3022/2007 que, aunque referida al Decreto de precedencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se puede hacer extensivo a todas las Comunidades Autónomas, ya que las diferentes regulaciones suelen contener ordenaciones que contienen criterios de precedencia relativa que suelen afectar a las mismas instituciones que las que contiene el Decreto balear: autoridades locales, en su caso provinciales o insulares, y universitarias;
- las universidades y, en particular, la Universidad de La Laguna, que en sus actos académicos, clasificados a nuestro entender como de carácter especial, puede establecer la precedencia relativa entre autoridades de diferente orden como son el Presidente y Vicepresidente del Gobierno y Presidente del Parlamento de Canarias) siempre y cuando se respete la norma de protocolo publicada por la Comunidad Autónoma en cuestión. En estos actos académicos, la presidencia recae en el Rector porque así lo disponen los Estatutos de la Universidad Como en otros casos, estamos frente a un criterio de competencia y no de jerarquía normativa entre los Estatutos de la citada universidad y un decreto autonómico a pesar de la garantía institucional que la sentencia (en su FJ 3) reconoce a la autonomía universitaria. Sin embargo, los fundamentos de esta sentencia no podemos hacerlos extensivos al resto de universidades españolas porque las sentencias recaídas (inicialmente en el Tribunal Superior de Justicia la STSJ ICAN 2212/1997 y, posteriormente, en casación en el Tribunal Supremo mediante la STS 6186/2004) se refieren únicamente a la regulación que de los actos universitarios hace la normativa canaria de precedencias (Disposición Adicional), donde se regula la particular presidencia de los actos universitarios habiendo sido, finalmente, derogada en primera instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y confirmada esta derogación, en casación, por el Tribunal Supremo. Sería necesario analizar la extensa normativa de precedencias publicada por las Comunidades Autónomas para determinar si hay un caso como el anterior, viendo, en su caso, si la solución arbitrada para los actos universitarios es aceptada o no por las diferentes universidades y por las respectivas Comunidades Autónomas;
- sin embargo, las Entidades Locales, pese a disfrutar de una autonomía que es definida como meramente administrativa y disponer de la garantía institucional constitucionalmente reconocida, no tiene esas particularidades ya que no pueden ordenar autoridades de diferente orden, como viene expresado en la STSJ ICAN 915/2002. Los fundamentos expresados en la sentencia entendemos que también se hacen extensivos únicamente a la cosa juzgada: un contencioso sobre la precedencia relativa entre la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que afecta a los actos organizados por el citado Ayuntamiento al que concurren autoridades de la Comunidad Autónoma, teniendo la citada Administración Local que ceder la presidencia a los máximos representantes de la Comunidad Autónoma, incluso en actos organizados por el propio Ayuntamiento. En nuestra opinión, la competencia de establecer un criterio de precedencias relativo entre autoridades municipales y de otros ámbitos competenciales o territoriales debería también tener en cuenta la autonomía y la garantía institucional y permitir que las Administraciones Locales dispusieran de esta competencia en sus actos porque la imagen que trasladan en los eventos públicos, pese a ser la Administración más próxima a la sociedad, queda lastrada por estas cuestiones, no dando una imagen de cercanía a la población sino de dependencia de otras administraciones de más reciente implantación.

En lo que respecta a las instituciones que representan a los poderes del Estado o ejercen funciones constitucionales destacables, la ordenación relativa de precedencias entre autoridades de diferente orden parece connatural a su funcionamiento, aunque hemos de

destacar que no hay una regulación expresa de la precedencia de autoridades de diferente orden, a excepción de la realizada por el Poder Judicial en sus actos solemnes. Sin embargo, constatamos que ante la excepcionalidad de tener que establecer ordenaciones que contengan precedencias relativas, las principales instituciones del Estado realizan una regulación práctica acordada con los servicios de protocolo de las autoridades asistentes más destacables a efectos de establecer un criterio consensuado de precedencias relativas entre las autoridades de diferente orden. Estos actos, que cuentan con la presencia de S.M. el Rey como la apertura de la Legislatura en las Cortes Generales o la apertura de curso de las Reales Academias poseen estas características. Sin embargo es importante recalcar que los actos incluidos dentro del funcionamiento ordinario de las instituciones del Estado. (Plenos del Congreso o el Senado, reuniones del Consejo de Estado, etc.) nunca son presididos por el Jefe del Estado, a excepción de los Consejos de Ministros, que lo pueden ser de acuerdo con su regulación constitucional.

a.3) Previsión de regulación futura.

La regulación actual tiene cumplida continuación en las previsiones de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que entró en vigor el 2 de octubre de 2016, ya que prevé que la competencia de ordenación de autoridades realizada por el Estado siga siendo ejecutada por el Gobierno en el futuro y cuando el Gobierno así lo decida.

En su contenido encontramos dos referencias a esta potestad del Gobierno:

- en el Preámbulo de la Ley podemos observar que “se contempla asimismo una habilitación al Gobierno para que defina determinadas cuestiones, como son la regulación de las precedencias en los actos oficiales de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales, autonómicas, los Departamentos ministeriales y los órganos internos de estos, así como el régimen de los ex presidentes del Gobierno”;
- posteriormente, en el articulado de la ley, se detalla en la Disposición final decimosexta, “Precedencias en actos oficiales”, que “por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, se determinarán las precedencias de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales, así como las de los titulares de los departamentos ministeriales y de los órganos internos de estos en relación con los actos oficiales”.

En el futuro la regulación de la ordenación de precedencias en los actos oficiales, si se siguen las previsiones de la Ley 40/2015, se realizará en la misma forma que la ya existente: por Real Decreto, elaborado por el Gobierno, a no ser que las Cortes Generales determinen que es una materia que debe ser regulada por ley, lo que conllevaría un mayor consenso sobre los contenidos de la regulación. Además, como se planteaba en las STC 12/1985 y aducían las recurrentes (Cataluña y el País Vasco) y pese a que no hay una reserva de ley para la materia objeto de la competencia, la normas ordenadoras de las precedencias tienen sustancia constitucional, de lo que deducimos que dada su importancia sería conveniente una regulación por ley, no por un reglamento independiente.

Veremos con detalle por que esa fórmula y no una ley es la reguladora de esta cuestión, pero por ahora lo que la LRJSP indica es que, sencillamente, la competencia es y será del Gobierno, y no hay una previsión de otras posibilidades, aunque, como veremos a continuación sí que las hay.

No hemos de olvidar que en el ordenamiento jurídico español existen dos grandes centros de producción normativa que son el Estado y las Comunidades Autónomas, teniendo ambos capacidad para producir o crear ordenamientos de precedencias y presidencias, si bien en el caso de las Comunidades Autónomas con un alcance más limitado tanto territorial como competencialmente, ya que determinadas ordenaciones, como las relativas de autoridades de diferente orden es una competencia exclusiva del Estado.

Aunque hay un mecanismo constitucional que podría servir para transferir la competencia de ordenación de las precedencias relativas, por vía del artículo 150.2 CE que detallaremos en el siguiente apartado, apreciando exactamente que términos son susceptibles de transferencia,

parece destacable citar, de nuevo, a GARCÍA ¹⁹², que propone que si no se quiere modificar el Real Decreto de Precedencias del Estado, se puede acudir a una fórmula “residual de remisión, en cuanto a la precedencia de otras autoridades autonómicas y locales no contempladas en el precepto se estará a los que determinen sus propias normativas cuando existan y, en otro caso, a criterios de equivalencia con las correspondientes autoridades estatales”. De acuerdo con esta propuesta, se podrían incorporar a la relación de autoridades contempladas en el reglamento del Estado a todas las autoridades autonómicas y locales que tienen importancia por estar reguladas en las normas reguladoras de las precedencias utilizadas por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Esta modificación solucionaría muchos problemas de interpretación de la influencia real de la normativa propia de precedencias de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en actos de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado.

No consideramos viable la equivalencia de autoridades porque, aunque hay autoridades que tienen prácticamente las mismas funciones, como sucede con el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado o el Defensor del Pueblo, con respecto a sus homólogos autonómicos, diferenciándolos a la base constitucional sobre las que unas instituciones son garantizadas y otras no y su ámbito territorial, la competencia de ordenación a todos los niveles es de los respectivos Estatutos de Autonomía, no pudiéndose suplir esta ordenación por una asimilación general para todo el Estado que vulneraría la competencia reguladora de las Comunidades Autónomas sobre la precedencia de estas instituciones y sus máximos representantes.

En cuanto a los actos organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, y no sometidos por tanto a los dictados de los artículos 10 y 12 del reglamento, seguimos considerando que la vía adecuada para solucionar las eventuales ordenaciones de autoridades del Estado con las de la Comunidad Autónoma o Entidad Local organizadora es la transferencia de la competencia de realizar un criterio de ordenación relativa de autoridades de diferente orden para plantear al Estado quien, a su vez, elaborará uno, negociándose el criterio y teniendo la última palabra el Estado, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional que puede realizarse para los actos de carácter especial, organizados por una Comunidad Autónoma (STC 38/1982). Insistimos que esta competencia tiene los límites expresados anteriormente, referidos a la realización de una ordenación similar de todas las autoridades e instituciones del Estado en todas las partes del territorio del Estado.

b) Límites.

Inicialmente, constatamos la existencia de dos: el primero está contenido en la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, que establece hasta donde puede llegar la competencia para ordenar precedencias relativas de autoridades de diferente orden; el segundo lo podemos encontrar en la Constitución y tiene como base el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para establecer quien regula que aspectos de la competencia de ordenar de las formas señaladas.

b.1) Jurisprudencia.

Hay dos sentencias del Tribunal Constitucional de 1982 y 1985, reiteradas en otras partes de este estudio, que tratan la cuestión de las precedencias oficiales, al plantearse sendos conflictos de competencias entre algunas Comunidades Autónomas y el Gobierno.

La primera sentencia del Constitucional es la 38/1982, de 22 de junio, que fue dictada antes de la publicación de la normativa actual de precedencias y con el Decreto franquista regulador de la materia en vigor, ya se indicaba que la competencia de la regulación de las precedencias era del Estado porque ya había ejercido la citada competencia, aunque hubiera sido promulgando la legislación entonces vigente concretada en el Decreto 1493/1968. No fue importante para el Tribunal que regulara las precedencias de un régimen político diferente, que fuera previa a la aprobación de la Constitución, que no contemplara una división territorial como el actual, etc. porque para el Tribunal, aquella ordenación oficial de las precedencias en nuestro país no dejaba de ser una competencia “constitucional”, independientemente de su contenido específico adaptado a un régimen político anterior.

¹⁹² GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 10 de la ponencia).

Esta sentencia preveía la proyección hacia el futuro de sus efectos, al indicarse que el motivo de conflicto (la regulación de las precedencias relativas en los actos generales y especiales, organizados por las Comunidades Autónomas) no podía aplazarse a que el Estado dictara una nueva regulación ajustada a la Constitución, por lo que atribuía de forma determinante la competencia en cuestión de forma general al Estado, limitando la competencia de ordenación de autoridades de diferente orden a que uno de esos órdenes sean autoridades del Estado y sólo en los actos de carácter general a los que concurran.

La segunda sentencia del Constitucional es la 12/1985, de 30 de enero, dictada como resolución a un conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra el Estado que constituye la más importante sentencia sobre la materia teniendo como base la regulación actual, ya que estaba vigente el Real Decreto regulador de las precedencias oficiales en el Estado. En su parte dispositiva se reiteraba que la regulación de precedencias era (y es) una competencia estatal sin poner en cuestión el pleno reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por las Comunidades Autónomas para organizarlos y ordenarlos, siempre y cuando a ellos no concurrieran con las del Estado. Tampoco podía intervenir en esas ordenaciones internas la Jefatura de Protocolo del Estado que, aunque hoy desaparecida, podía establecer criterios al respecto.

Por otra parte, hay también alguna jurisprudencia del Tribunal Supremo, que basa parte de su contenido en la STC 12/1985, además de dar respuesta al conflicto de competencias planteado sirvió de principal argumentación jurídica a la STS 9965/1986, de 2 de diciembre, dictada en apelación contra un recurso contencioso-administrativo en el que la Generalidad de Cataluña impugnaba la legalidad del Decreto estatal de precedencias, entre otras cuestiones referidas, principalmente a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y, en particular, de la institución recurrente.

En los diferentes Fundamentos Jurídicos de esta sentencia del Tribunal Supremo hay una ampliación de algunos argumentos contenidos en las SSTC 38/1982 y 12/1985 que adolecieron de una cierta concreción. En esta STS apreciamos que el rango normativo es el adecuado (FJ 3) y aunque “la norma procedente debería ser una Ley [...] [cuestión] que no fue explícitamente resuelta en la Sentencia de 30 de enero de 1985, por no ser ello materia propia del cauce procesal en que dicha sentencia se movía, por cuanto ‘cualquier infracción relativa a la forma de ejercicio o al órgano que ejerce la competencia, no puede ser, sin más, materia de conflicto, y si tan sólo cuando se reduzcan las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, o bien cuando algún precepto con rango constitucional haya previsto que el concreto ejercicio de la competencia estatal del que se trate, sea realizado por un preciso y específico órgano. Nada de ello sucede en el caso que se resuelve debido a no existir norma alguna de la índole de las que acabamos de aludir’”.

La corrección del rango normativo de la regulación de las precedencias oficiales en el Estado se basa en que no se han reducido en la norma publicada “las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, ni existe precepto constitucional que haya previsto el rango normativo legal”. Recordemos que no hay una reserva de ley para esta materia en concreto, pese a su manifiesta importancia, cuestión que destaca la recurrente en esta STS. Consideramos que sí sería adecuada una regulación por Ley de esta materia, dado que “afecta a la imagen y representación externa de autoridades y entre sí y ante los ciudadanos todos”, como expresa la STS 9965/1986, reproduciendo lo expresado en la STC 12/1985, FJ 1, pese a lo dispuesto en la Disposición final decimosexta de la Ley 40/2015, que se inclina por una regulación reglamentaria en el futuro. Por otra parte, el Gobierno asume la competencia porque “concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de las precedencias de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado” (STC 12/1985, FJ 3) lo que nos lleva a convenir que es el Gobierno como órgano general o central del Estado que puede asumir la competencia al no haberla asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía las diferentes Comunidades Autónomas y, en particular la de Cataluña, según lo dispuesto en el art. 149.3 CE. Esta declaración del Tribunal Constitucional también permite que la regulación sea realizada por las Cortes Generales. Según declara el TC, en la regulación actual, encontramos que la competencia reglamentaria genérica del Gobierno es innegable, no requiriendo una previa habilitación legal, lo que

refuerza los argumentos del Tribunal a favor de una regulación no realizada por Ley, sino por un reglamento bajo el rango formal de un Real Decreto del Presidente del Gobierno.

b.2) Base constitucional y normativa.

La base constitucional que permite regular las precedencias por las Comunidades Autónomas, se basa en el principio de que la estructura territorial de España es compleja, repositando sobre los cuatro apartados del artículo 149.3 de nuestra Constitución, que forma una de las bases del Estado de las autonomías. De esos cuatro, destacar el segundo, que trata la cláusula residual al indicar que "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado", algo que hemos visto previamente y que destaca el Tribunal Constitucional en sus SSTC 38/1982 (FJ 2) y 12/1985 (FJ 3), resaltando que las Comunidades Autónomas no pueden fijar la presidencia relativa entre autoridades de distinto orden, ya que no puede entenderse comprendida en la competencia de auto organización de sus propias instituciones de autogobierno, a que se refieren los Estatutos de Autonomía en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 148.1.1ª, mientras que la competencia de ordenación relativa de autoridades del Estado no pueden aplicarla porque no la han asumido en sus Estatutos esa competencia.

Sobre la base constitucional que hemos comentado, la ordenación de las precedencias establece las normas para la organización de actos de carácter general que, según el artículo 3.a) del Real Decreto son "todos aquellos que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales".

Una vez definidos, el reglamento establece dos criterios muy diferentes de ordenación de precedencias según las características del organizador del acto:

- cuando es la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, el propio Real Decreto de Precedencias, en su artículo 5.1 dispone que algunos organizadores institucionales establecerán directamente el criterio de ordenación en sus actos, únicamente teniendo en cuenta lo dispuesto en el propio reglamento. Esta ordenación afectaría tanto a actos de un único orden (órganos centrales o generales del Estado, por ejemplo) como de diferente orden, pudiendo comparecer en el acto autoridades de las Comunidades Autónomas o Administración Local, que al tener establecida su precedencia en el propio reglamento son fácilmente ordenables. Sin embargo, hay otras que no constan en la relación de autoridades lo que ocasiona serios problemas a los organizadores institucionales referidos a la hora de ordenar a estos representantes de otras administraciones no contemplados en la norma, por lo que es una reivindicación muy extendida que se actualice la relación de autoridades de los artículos 10 y 12 del reglamento, sobre todo en lo referente a las administraciones autonómica y locales;
- cuando una Comunidad Autónoma (o una Administración Local) la organizadora del acto de carácter general, tendríamos que atenernos a lo dispuesto en el artículo 5.2 que establece límites, al indicar que: "en los actos oficiales de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o por la Administración Local, la precedencia se determinará prelativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar" con dos límites, el primero expresado en los párrafos segundo y tercero del mismo artículo, que establecen que "en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento" e incorporando un criterio de flexibilidad al indicar que "no obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva en favor de determinados entes o personalidades". Con estos límites, las Comunidades Autónomas pueden ordenar los actos por ellas organizados siguiendo los criterios establecidos en el Real Decreto pero con las limitaciones expresadas que afectan a la competencia de ordenar relativamente autoridades de diferente orden, al tener que cumplir lo establecido en el Real Decreto para con las autoridades recogidas en el mismo Real Decreto y no referidas exclusivamente a autoridades del Estado sino también a algunas de otros órdenes como el local, diplomático extranjero, etc., lo que conlleva una limitación de su competencia.

Recordemos que la jurisprudencia constitucional se refiere únicamente a los actos de carácter general, como hemos visto, en los que haya que establecer un criterio de ordenación entre autoridades de diferente orden entre los que haya autoridades del Estado, y que sean organizados por una Comunidad Autónoma, indicando que es competencia del Estado, tratando de diferente forma los actos de carácter especial.

Las ordenaciones de precedencias efectuadas tanto por el Estado como por una Comunidad Autónoma en los actos oficiales de carácter especial, tienen un tratamiento diferente. El criterio de ordenación de precedencias, especificado en la STC 38/1982, se refiere a la legislación de precedencias del régimen franquista, en particular al Decreto de 27 de junio de 1968, vigente en el momento de dictarse la sentencia. En esa regulación los actos de carácter especial tenían algunas particularidades, ya que estaban organizados por determinadas autoridades y afectaban de modo peculiar a sus respectivos servicios o funciones (art. 1.a). Además, en ellos la prelación de autoridades y corporaciones era dispuesta por la autoridad que los organizara, de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza (art. 3).

Como bien explica la exposición de motivos del Decreto de 1968 citado: “en los actos oficiales que, por su naturaleza, tienen un carácter especial, se confiere a la autoridad que los organice la facultad de establecer la prelación, en razón a que, las peculiares circunstancias de los que pueden celebrarse, motivaría una regulación eminentemente casuística, daría lugar a disparidades de criterio y, sobre todo, por no ser obligatoria la asistencia de determinadas autoridades que, por el contrario, vienen obligadas a concurrir a los actos oficiales de carácter general” ya que estos actos de carácter especial se alteraban los criterios de territorialidad aplicables a los actos de carácter general, por lo que no se veían condicionados por la presencia o presidencia de determinadas autoridades por imperativo legal (en este caso, reglamentario), ni por la concurrencia de otras autoridades que, acompañando a las anteriores, debían tener un lugar en la presidencia.

Sobre las bases de esta disposición y su eventual adaptación a la situación jurídica y constitucional vigente en el momento en el que se dicta, se elabora la STC 38/1982, que estima que estos actos tienen la particularidad de que a la hora de establecer un criterio de ordenación de precedencias relativo, referido a autoridades de diferente orden (en particular en la sentencia se trata de autoridades del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero el criterio se puede hacer extensivo a todas las Comunidades Autónomas que hayan legislado al respecto) situación en la que la Comunidad Autónoma podía organizar el acto y establecer un criterio de ordenación, aplicando posteriormente una vía de colaboración con el Estado para establecer, finalmente, un criterio de precedencia. Esto también se basa en que el organizador como tal, debía tener una facultad de iniciativa inherente a su actividad como organizador y que al no existir una regulación legal pormenorizada, podía tener mayor contenido.

El Tribunal dispone de forma taxativa que establecer un único criterio relativo es una competencia exclusiva del Estado, tanto para los actos de carácter general como especial, sea cual sea la legislación vigente en ese momento ya que, para el alto tribunal y que el Estado tuviera vigente su reglamentación sobre el régimen de precedencias franquista, tenía el significado concreto de haber ejercido su competencia (extemporánea, en este caso, según lo que el Tribunal dispone) y, por ello, aunque la Comunidad Autónoma lo hubiera hecho en el nuevo marco constitucional no era tan destacable como una actuación similar en el caso de actos de carácter general.

No obstante, en los actos de carácter especial, dadas sus especiales particularidades, su imposible regulación detallada y porque la reglamentación de precedencias establece claramente que el organizador es quien determina la precedencia de sus invitados, se abre una vía de colaboración inédita entre el organizador del acto y el titular de la competencia. Para el Tribunal es importante que la Comunidad Autónoma no haya asumido expresamente la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden en sus actos (art. 149.3 CE), por lo que únicamente podía negociar con el Estado una vía de aplicación de su propia legislación y la vigente del Estado (aunque sea de 1968), al objeto de establecer un criterio de ordenación relativa. Pese a todo, la ordenación está condicionada por la cláusula residual del citado artículo constitucional, que indica que la competencia es del Estado, al no haber sido asumida por la recurrente, por lo que, si no hubiera acuerdo se aplicarían los criterios emanados desde el Estado, expresados en el reglamento regulador de 1968. Para determinar la validez actual de este criterio que plantea la STC 12/1985, y que en otras partes

de nuestro trabajo hemos dado por válida en la actualidad, hemos de comenzar considerando que la STC de 1985 reproduce algunos fundamentos de la STC 38/1982, y que su referencia “ante la inexistente norma estatutaria competencial en esta materia, se proclama la del Estado, con carácter general, para establecer la precedencia relativa entre los órganos y autoridades de las Comunidades Autónomas y los del Estado” se realiza en una situación particular de la que debemos deducir si es aplicable en la situación actual:

- el Tribunal ha mantenido los criterios de 1982 (con la situación en aquel momento, vigente el reglamento de 1968) en su sentencia de 1985, lo que los hace completamente válidos;
- el Constitucional no ha realizado una especial diferenciación entre los tipos de actos, tratándose con más detalle la cuestión de la competencia, que esta diferenciación entre unos y otros. Además, la sentencia habla de la competencia del Estado “con carácter general”, lo cual, en principio, debe abarcar todas las posibilidades, tanto referidas al eventual organizador del acto como el tipo de acto al que se refiere la competencia. Este criterio podemos encontrarlo tanto en la STC de 1982 como en la de 1985:
- en cuanto al organizador, estamos hablando de la Comunidad Autónoma de Cataluña que accedió a la autonomía por la vía rápida, consiguiendo el máximo nivel de competencias transferidas y que se dotó de un reglamento regulador del ceremonial y el protocolo en 1981. Si hemos de buscar un paralelismo con la situación actual, convendremos en que son perfectamente competentes para seguir los dictados de la STC 38/1982, FJ 3, las Comunidades Autónomas que, independientemente del nivel competencial adquirido (muy similar en todas ellas) dispongan de una norma de precedencias autonómica porque las diferencias entre la situación actual y la de 1982, siendo significativa en algunos sentidos (ordenación de precedencias en el Estado de 1968, en lugar de la vigente de 1983) son perfectamente aplicables a la actualidad los criterios establecidos ya que se basan en una normativa que, en la clasificación de los actos no ha variado significativamente;
- en lo que se refiere a los tipos de actos, ante un planteamiento general de esta cuestión al inicio del Fundamento Jurídico 3 de la STC 38/1982, posteriormente viene desarrollada en el mismo, FJ 3, donde sí que se establecen diferencias significativas entre actos de carácter general y especial y sus eventuales soluciones a los problemas originados:
 - o en los actos generales, “con carácter provisional y hasta tanto el Estado dicte la regulación general” y dada la “regulación provisional en tanto no se dicte una general por el Estado, y con el alcance limitado de una facultad de iniciativa de la Generalidad [...] no puede afirmarse que la Generalidad sea incompetente para dictar el precepto que ahora consideramos [decreto de precedencias de Cataluña de 1981], ya que debe reconocerse que el organizador de un acto ha de tener una facultad de iniciativa inherente a tal actividad, que en el caso de inexistencia de una regulación legal pormenorizada puede tener mayor contenido”. En este sentido, el carácter provisional de lo dispuesto, no permite que, en la actualidad podamos hacer extensivo este criterio en ningún caso. Sin embargo, los términos de este Fundamento Jurídico pueden servir de base para una eventual transferencia de la competencia de ordenación relativa entre autoridades propias de una Comunidad Autónoma y del Estado en actos generales, que proponemos;
 - o en los actos especiales, “el Estado ha ejercitado su competencia, estableciendo en el art. 3 del Decreto de 27 de junio de 1968 el criterio de que la prelación de autoridades y Corporaciones en los actos oficiales de carácter especial será dispuesta por la autoridad que los organice de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza”, además “por ser facultativa la asistencia de determinadas autoridades” y “dadas las amplias facultades de la autoridad que organice el acto, no puede decirse que sea incompetente [la Generalidad] para aplicar una vía de colaboración [con el Estado]”. El ejercicio de la competencia del Estado permanece incólume en la actualidad, dado que: ninguna Comunidad Autónoma ha asumido estatutariamente la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden: la competencia ha quedado para el Estado (en aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE); dentro del Estado, el Gobierno ha regulado su competencia al ser una de las instituciones generales o centrales del Estado. Pese a esto, las Comunidades Autónomas, en actos por ellas organizados, pueden establecer una vía de colaboración con el Estado para negociar un criterio de ordenación relativa que, en caso de falta de acuerdo, será impuesto por el Estado,

normalmente en los términos y con los criterios del reglamento regulador de las precedencias oficiales orque las condiciones actuales no difieren de las reinantes en 1982 y los elementos diferenciadores (regulación de 1968 para los actos de carácter especial y la concurrencia de autoridades, falta de desarrollo del mapa competencial de las Comunidades Autónomas, etc) no son significativas, ya que los actos de carácter especial, esencialmente tienen la misma regulación:

- en el decreto de 1968 son definidos como “los que sean organizados por determinadas autoridades al afectar de modo peculiar a sus respectivos servicios o funciones” (art. 1.b del reglamento), frente a “los organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades”. Las diferencias entre unos y otros no son representativas, siendo más amplio el de 1983 que el franquista, permitiéndonos identificar bajo los mismos presupuestos a los actos de carácter especial, ya sea en 1968 o en la actualidad.
 - En cuanto a las reglas de precedencia aplicables a los actos de carácter especial contenidas en el reglamento franquista, el artículo 10 trata de la presidencia, manteniendo los dictados del reglamento, que trata únicamente la presidencia de los actos de carácter especial, sin hablar de la precedencia, por lo que dispone que “la presidencia de los actos oficiales de carácter especial cualquiera que sea el lugar en que se celebren, corresponderá a la autoridad que los organice” a ello siguen dos excepciones relativas a actos de un Ministerio y el caso en que “cuando quien organice, asigne expresamente la presidencia a otra autoridad”; lo que trasciende a la definición de estos actos es la territorialidad (cualquiera que sea el lugar en que se celebren) y el criterio de que “quien organiza, preside”., Por su parte, el reglamento vigente, en su artículo 6 dispone que “la precedencia de los actos oficiales de carácter especial se determinará por quien los organice, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres o tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”. Este artículo del reglamento de 1983, mantiene con respecto al de 1968, el extendido criterio de “quien organiza, preside” y especifica mucho la normativa a aplicar a estos actos ante la descentralización del Estado y la irrupción de las Comunidades Autónomas.
- El elemento común que es destacado por el Constitucional como determinante a la hora de determinar que Cataluña puede establecer un criterio de ordenación relativa es que “la prelación de autoridades y Corporaciones en los actos oficiales de carácter especial será dispuesta por la autoridad que los organice de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza”, criterio común a ambos reglamentos, por lo que consideramos que lo dispuesto por el Constitucional sobre la posibilidad de aplicar una vía de colaboración con el Estado para establecer un criterio de ordenación relativa de autoridades es perfectamente posible.

Por todo ello consideramos que, efectivamente, el criterio expresado en la STC 38/1982 sigue vigente, porque no ha sido modificado ni controvertido lo dispuesto por la STC 12/1985, que utiliza parte de sus argumentos jurídicos ante el conflicto positivo de competencias planteado. Esto quiere decir que en los actos de carácter especial, los organizadores de los actos (en la STC de 1982 se refiere a Cataluña) pueden aplicar una vía de colaboración con el Estado para determinar un criterio de ordenación de autoridades que tenga en cuenta a la entidad organizadora para establecer un criterio relativo de ordenación.

Por extensión, sin que se exprese ningún límite en la STC de 1982, consideramos que no hay ningún elemento diferenciador de peso para que no pueda hacerse extensivo ese criterio para establecer una vía de colaboración entre el Estado y cualquier otra Comunidad Autónoma, autoridad, corporación o institución, siempre y cuando disponga de ordenación propia, y tenga que ordenar precedencias relativas en un acto de carácter especial. En este sentido van las referencias del Tribunal Constitucional, cuando se refiere al organizador, sin determinar que tenga que ser necesariamente la Generalidad de Cataluña, sino que se establece un criterio general, al indicar que “debe reconocerse que el organizador de un acto ha de tener una facultad de iniciativa inherente a tal actividad, que en el caso de inexistencia de una regulación legal pormenorizada puede tener mayor contenido” (STC 38/82, FJ 3). Esta extensión de lo dispuesto en la STC de referencia, dependerá de factores exógenos a lo dispuesto por el Tribunal: el grado y características de la autonomía del órgano organizador,

su capacidad de auto organización y los límites establecidos constitucionalmente.

b.3. La atribución de competencias del artículo 150 CE.

Este artículo, dividido en tres apartados, dispone literalmente que:

“1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Los dos primeros apartados del artículo prevén sendas posibilidades de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas al margen de sus Estatutos de Autonomía, por medio de leyes marco o leyes orgánicas de transferencia o delegación. Por su parte, el tercer apartado permite al Estado incidir en el ejercicio que las Comunidades Autónomas hacen de sus competencias propias, a través de leyes de armonización.

b.4.1) Los artículos 150.1 y 150.2.

Hay una evidente proximidad entre las dos clases de leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art.150 CE, que se refieren, respectivamente, a las leyes marco y leyes orgánicas de transferencia o delegación, ya que con ambas figuras puede llegarse a resultados similares y la gran diferencia estriba en que para operar una auténtica transferencia por vía de ley marco, que no deja de ser una ley ordinaria, hace falta sujetar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas a principios, bases y directrices, mientras que cuando se hace lo propio mediante una ley orgánica, la mayoría reforzada, requisito imprescindible de ésta, obvia la necesidad de ceñirse a criterios estrictos la potestad que se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte no existen, pues, diferencias cualitativas que justifiquen la disyuntiva entre la transferencia y la delegación, puesto que en todos los casos es el ejercicio y no la titularidad de las facultades lo que se cede a las Comunidades Autónomas por lo que no tiene mucho sentido mantener esta dualidad.

Como mecanismo de atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas, han tenido mayor relevancia las leyes orgánicas de transferencia y delegación, acogidas al art. 150.2 CE, que como hemos visto fueron utilizadas para ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas de las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana, que gracias a este mecanismo vinieron a igualarse a las Comunidades Autónomas de "primer grado" que accedieron a la autonomía por vía del art. 151 CE o la Disposición Transitoria Segunda CE, lo que les permitió el mayor techo competencial posible, sin necesidad de esperar. La utilización de este mecanismo es criticada por una parte de la doctrina, que considera que no es el instrumento adecuado para modificar una vía de acceso a la autonomía que conllevó la asunción de unas determinadas competencias, vulnerando lo dispuesto constitucionalmente sobre la ampliación del techo competencial establecido y sus plazos.

Las facultades de titularidad estatal podrían ser delgadas mediante criterios más precisos que la "naturaleza" de estas por lo que el Consejo de Estado, en su informe, ofrece dos vías concurrentes: caracterizar las facultades que en ningún caso pueden ser delegadas o

transferidas o especificar los fines que justifican la delegación o transferencia.

La caracterización de las facultades indelegables, que forzosamente ha de hacerse en términos muy genéricos, debería incluir, además de las que se consideran inherentes al ejercicio de la soberanía e indispensables para asegurar el correcto funcionamiento del Estado, las que pongan en peligro la capacidad del Gobierno de la Nación para diseñar y aplicar su propia política en aquellos ámbitos que la Constitución le ha reservado en exclusiva (facultades de dirección política según el artículo 97) y la competencia atribuida al Estado en numerosos apartados del art. 149.1 para dictar las bases o la legislación básica; una competencia para definir el denominador común normativo que, en buena lógica, no puede ser cedida a una Comunidad Autónoma.

¿Cuáles son las facultades delegables o transferibles desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la delegación o transferencia? Según el Consejo de Estado cabe exigir, como requisito adicional, que se trate de facultades necesarias para que la Comunidad Autónoma ejerza más eficazmente las competencias ya asumidas en sede estatutaria, con exclusión, por tanto, de todas las que se proyecten sobre materias en las que la Comunidades Autónomas no puede invocar ningún título que le habilite de una u otra forma para intervenir. La exigencia de una vinculación directa entre una o varias competencias de las que figuran en el Estatuto como propias de la Comunidad y las que eventualmente pudieran traspasarse por el procedimiento previsto en el artículo 150.2 serviría para poner límites a la utilización de esta técnica, sometiendo su uso a una condición que se formula en términos positivos.

Este artículo fue utilizado en el marco del Pacto Autonómico de 1992 para instrumentar en una primera fase la ampliación del ámbito competencial de las Comunidades de segundo grado, mediante Ley Orgánica 9/1992, que fue seguida en 1994 de las correspondientes reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que no habían alcanzado el techo competencial.

Las leyes orgánicas citadas, y otras que se han dictado para situaciones más concretas en las que se han realizado transferencias puntuales a algunas Comunidades Autónomas, la doctrina (en particular RODRÍGUEZ y VELASCO¹⁹³) ha señalado que la diferencia entre leyes de transferencia y leyes de delegación "se encuentra en el grado de independencia funcional que adquiere la Comunidad Autónoma. Habrá transferencia cuando se establezca una relación de descentralización entre Estado y Comunidad Autónoma. Habrá delegación cuando la relación creada sea de desconcentración".

b.4.1.1) Límites materiales de la transferencia o delegación de la competencia.

En cuanto a los límites materiales a la transferencia o delegación de competencias estatales estos autores consideran que la naturaleza de la facultad (a la que se refiere el art. 150.2 CE) no es propiamente un límite. Como sabemos, esa naturaleza define la esencia de una realidad formada por la confluencia de elementos múltiples (materia, función, control), pero no es medida de nada, sino hecho jurídico que necesita ser medido. Por tanto, en esa naturaleza de cualquier facultad no podemos encontrar, con propiedad, límites a su transferencia o delegación. El límite, el parámetro de validez, ha de ser necesariamente exterior: el modelo de Estado español positivado en la Constitución.

Esta cuestión es importante para el objeto de nuestro estudio, porque ese modelo de Estado es continuamente influenciado por cuestiones políticas, institucionales o económicas, afectado por tensiones territoriales centrífugas que suelen venir acompañadas de deseos de modificar la Constitución, teniendo por objeto tratar de implantar un modelo nominalmente más federal. Es cierto que algunos aspectos del modelo de Estado están en continua evolución, sin subvertir el ordenamiento constitucional, algo que afectará a las precedencias de las instituciones y autoridades, instrumento a través del que se articula la convivencia democrática. Las opiniones que parten de postulados o principios diferentes, acaban intentando la modificación estética de la ordenación de las citadas autoridades o instituciones o, al menos, habrá intentos de que así sea, pese a la rigidez del reglamento regulador de las precedencias y que la materia tiene "sustancia constitucional", como indica el propio Real Decreto, sin obviar su inmovilidad y falta de flexibilidad.

¹⁹³ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M y VELASCO CABALLERO, F. (1999): Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE. Revista Española de Derecho Constitucional, A. 19, número 55 (enero-abril 1999). (Págs. 97-132).

De acuerdo con esto, podemos encontrar con frecuencia incidentes que acaban siendo considerados meramente anecdóticos y que suelen tener una cumplida (aunque no siempre correcta) explicación a través de los medios de comunicación: discusiones por la ordenación de las autoridades o instituciones, autoridades que abandonan actos, quejas formales, desplantes, etc. De otra parte, también constatamos intentos de realizar una ordenación diferente de las autoridades e instituciones y su precedencia. Esto afecta no sólo a las autoridades propias, para las que algunas de esas instituciones disponen de la competencia ordenatoria, utilizando reglamentos o leyes de precedencias, como es el caso de la mayoría de las Comunidades Autónomas y las instituciones del Estado o de reglamentos bajo diferente denominación, como las Entidades Locales, el Congreso o el Senado, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las universidades, etc.

Hay ocasiones en las que el instrumento utilizado para alterar el equilibrio inestable de las precedencias es de mayor importancia, como ocurrió con la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que reformaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que contenía una propuesta de ordenación que subvertía lo dispuesto sobre las precedencias en el Estado. La Ley establecía en su artículo 67.6 que regulaba la elección, nombramiento, estatuto personal, cese y competencias del Presidente de la Generalidad, que “a los efectos de precedencias y protocolo en Cataluña, el presidente o presidenta de la Generalidad tiene la posición preeminente, inmediatamente después del rey”. El origen de esta disposición podemos encontrarlo en el art. 8.2. de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, que disponía que “a efectos de precedencias y protocolo en Cataluña, el presidente o presidenta de la Generalidad tiene la posición preeminente que le corresponde como representante de la Generalidad y como representante del Estado en Cataluña y preside, conforme a la legislación vigente, los actos oficiales a los que asiste”. Al trasladar lo antedicho a la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalidad vulneró lo dispuesto en la STC 38/1982, donde se. En particular, lo que se dispone en el Estatuto de Autonomía de forma indirecta (porque la competencia es del Estado, según el artículo 149.3, a no ser que expresamente la Generalidad asuma la competencia, aparte de realizar este tipo de declaraciones de intenciones) es arrogarse de la potestad de ordenación relativa de autoridades de diferente orden ya que se ordena a las de la Generalidad con respecto a las del resto del Estado, incluidas las autoridades generales o centrales, relegando a los representantes de las más altas instituciones del Estado con respecto al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que no deja de ser el presidente máximo de un territorio y el representante ordinario del Estado en esa Comunidad Autónoma.

A este respecto, GARCÍA ¹⁹⁴ propone que el Presidente del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, como cabeza de la Administración Autonómica, representante de la propia Comunidad Autónoma y del Estado en su territorio “en defecto del Rey, Reina, Príncipe de Asturias o Infantes, o del Presidente del Gobierno de la Nación, [...] debe [...] presidir el acto en virtud de esa alta representación cuando se trate de un acto oficial en su territorio, con independencia de quien sea su organizador”, manifestación que, en la práctica, pero de forma suavizada incidiría en los mismos presupuestos que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña manifestaba, situándolo en el mismo lugar, aproximadamente.

La propuesta de GARCÍA, siendo innovadora en su planteamiento, sitúa a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en un lugar preeminente con respecto a otras autoridades del Estado, lo que afecta a algunas cuestiones destacables:

- el organizador del acto, según establece el reglamento, es quien decide las características del mismo y, por lo tanto la precedencia de sus invitados y la presidencia del evento, lo que permite ceñir la competencia ordenatoria a quien genera el acto, con las excepciones vistas para las autoridades del Estado en cualquier acto (organice quien organice), para las autoridades locales en actos a los que asistan representantes de la Comunidad Autónoma, y, finalmente, el rector en sus propios actos académicos, lo que nos lleva a rechazar la propuesta de este autor al indicar que no es destacable quién organice un acto a efectos de que lo presida el Presidente de la Comunidad Autónoma;
- la “alta representación” del Presidente de una Comunidad Autónoma que señala el autor, siendo importante es matizable, ya que la redacción del artículo 152.1 CE por la que se

¹⁹⁴ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 10 de la ponencia).

destaca al Presidente citado, al corresponderle “la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella” fue inicialmente prevista para los Presidentes de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hubieran seguido la vía del artículo 151 de la Constitución y se hizo extensiva a todas las Comunidades Autónomas que, en uso de la potestad de que su Estatuto de Autonomía contuviera “la organización de sus instituciones de autogobierno” (art. 148.1.1 CE) establecieron un organigrama semejante a las que accedieron de forma rápida al máximo techo competencial. Esta representación del Estado en la Comunidad Autónoma, que tanta importancia tiene para GARCÍA, proviene de la redacción dada a esta cuestión en la Constitución de 1931, que comenta MUÑOZ ¹⁹⁵, cuyo artículo 20 establecía que “las leyes de la República serán ejecutadas en la regiones autónomas por sus autoridades respectivas”, que, ante la duda sobre a que se refería exactamente al tratar de “sus autoridades respectivas”, fue interpretado en el sentido de que el Presidente del Consejo de Gobierno de una región autónoma era una autoridad del Estado, al ser incluido así en el Estatuto de Autonomía, lo que permitía una ampliación *de facto* de las competencias del Presidente de la región autónoma en cuestión (en este caso, como en otros, Cataluña). La redacción actual, proveniente del citado artículo 20 de la Constitución republicana, ha perdido buena parte de su contenido al alterarse la distribución efectiva de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que no parece que la inconcreción actual de esa “representación ordinaria” deba condicionar tener una precedencia más destacable;

- los poderes del Estado, en tanto en cuanto tienen una representatividad institucional para todo el territorio nacional, y por ende, para el de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, no pueden modificar su colocación. Así lo determinó el Tribunal Supremo en su STS 9965/1986, FJ 5, al establecer que “es indudable que dichas máximas representaciones de las más altas instituciones de la Nación, deben figurar siempre con antelación a los Presidente de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas”, porque “lo que se pretende con el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, es la representación de las instituciones” al tratar la precedencia de las autoridades recogidas en el artículo 12 del reglamento de precedencias en el Estado. La modificación de la ordenación de las autoridades del Estado en beneficio de la mejor colocación de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas es una competencia exclusiva del Estado, que ha ejercido a través del Gobierno. La alteración de la ordenación de esas autoridades entre sí, como en este caso, o la intercalación de autoridades de las Comunidades Autónomas no recogidas en el reglamento de 1983 entre las del Estado, son competencias exclusivas del Gobierno, como así lo recogen las SSTC 38/1982 y 12/1985, al referirse, en particular, a la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden;
- finalmente, no es un criterio válido el esgrimido por algunos autores, como RAMOS, que defiende la teoría de que “un presidente regional [se refiere al Presidente del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma] vaya por delante del presidente del Gobierno de toda España, incluida la comunidad [Autónoma] donde tan peregrina ocurrencia haya podido producirse”. En este caso, la importancia de uno u otro presidentes no viene tanto definida por su jurisdicción (Estatual, autonómica), sino por su competencia. El Presidente del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, en su Comunidad preside los actos que organiza, y si a ellos comparece el Presidente del Gobierno, como la Comunidad Autónoma organizadora no tiene competencia para ordenar a un representante de unos de los órganos centrales o generales del Estado, no puede ordenarlo, estableciendo el criterio el Estado, que, en cualquier caso, colocará al Presidente del Gobierno por delante del Presidente del Consejo de Gobierno.

Por todos estos motivos, no podemos aceptar la propuesta de GARCÍA, que sería viable, únicamente en el caso en que el Gobierno legislara al respecto, mejorando la colocación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas con respecto a otras autoridades del Estado, lo que parece bastante complejo, dada la competencia de estas autoridades colocadas por delante de estos Presidentes: la Jefatura de Estado y las más altas autoridades del Estado que representan al Gobierno, las Cortes Generales, la jurisdicción constitucional y el Poder Judicial con jurisdicción en toda España, a pesar de que el criterio de Cataluña limita su acción al tratarse de una “nacionalidad histórica”, quiera la independencia o sea una

¹⁹⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. II. (Pág. 70).

Comunidad Autónoma con un hecho diferencial tan destacable, que pueda vulnerar las precedencias de las autoridades del Estado de las que nos hemos dotado los ciudadanos.

A nuestro entender, lo que subyace en la propuesta de Cataluña es una alternativa al modelo de Estado, utilizándose cualquier medio al alcance de esta Comunidad Autónoma para reordenar a las autoridades, tanto propias como ajenas, transformando la representación ordinaria del Estado y de su Comunidad Autónoma que caracterizan al Presidente autonómico en una figura de mayor relevancia, lo que comporta su situación por delante de autoridades e instituciones del Estado que representan a los poderes del mismo. No obstante no hemos de olvidar que, como indica MUÑOZ ¹⁹⁶, la previsión de que los Presidentes de las Comunidades Autónomas ostenten esa doble representación (como dispone el artículo 152.1 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, con redacciones aproximadas a las de la Constitución) “puede ofrecer más juego (sobre todo a efectos de la aplicación de las técnicas de relación de poderes [...]) que el escaso o nulo que se ha extraído de ella en el presente”, lo que nos lleva a adivinar en el futuro un papel más relevante de los presidentes de los Consejos de Gobierno en un ámbito hasta ahora inédito en nuestro trabajo: el de las relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre todo entre estas dos últimas.

En su redacción definitiva, actualmente vigente, el texto de este artículo fue modificado, estableciéndose finalmente en el art. 67.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que: “[...] a los efectos de precedencias y protocolo en Cataluña, el Presidente o Presidenta de la Generalidad tiene la posición preeminente que le corresponde como representante de la Generalidad y del Estado en Cataluña”, obviándose su precedencia relativa con respecto a otras autoridades del Estado y, por lo tanto, cumpliendo con lo dispuesto al respecto por el Tribunal Constitucional y con la letra del reglamento de precedencias en el Estado.

b.4.1.2) Los límites de la transferencia del artículo 150.2 y la delegación de la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden.

El apartado 2 del artículo 150 revela que debemos entender los mecanismos previstos en esta disposición como un factor de flexibilidad o apertura del sistema de distribución de competencias que facilitase su adaptación a las nuevas circunstancias. Ese reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede considerarse cerrado definitivamente, de una vez para siempre, aun cuando los Estatutos alcancen el techo establecido en la Constitución (todas las competencias no reservadas al Estado en exclusiva por el artículo 149.1), dado que puede resultar alterado por una atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas.

Por ello, y de acuerdo con MUÑOZ ¹⁹⁷:

- las leyes orgánicas a que se refiere el art. 150.2 CE son normas distintas y separadas de los Estatutos de Autonomía, que operan ex post de aprobados éstos;
- las delegaciones acordadas por el Estado le permiten mantener una vigilancia y control acentuados sobre las tareas ejecutivas desarrolladas por las Comunidades Autónomas;
- tanto las transmisiones de poderes efectuadas en virtud de lo previsto en este párrafo como en el primero del mismo artículo tiene que emplearse de manera que no violenten el equilibrio de los poderes públicos, establecido en la Constitución.

Las técnicas del art. 150.2 deben comprenderse como pensadas para llevar a efecto operaciones de transmisión de poderes singulares, relativas a concretas materias, y no de forma general y masiva. Son contestables, pues, las leyes generales de transferencias a algunas Comunidades Autónomas que se han elaborado hasta el momento (Leyes Orgánicas 10/1982 y 11/1982, de transferencias a la Comunidad Valenciana y Canarias, respectivamente) porque, como plantea CALONGE ¹⁹⁸, “no puede transferirse o delegar facultades de tipo legislativo, ya que ésta está prevista en el apartado 1 del mismo artículo

¹⁹⁶ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. II. (Págs. 70-71).

¹⁹⁷ MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Op. cit. Vol. I (Págs. 609 y ss).

¹⁹⁸ CALONGE VELÁZQUEZ, A. (1989): “Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación”. Revista española de Derecho Administrativo, núm 62/1989. Estudios. Civitas. Madrid. (Pág. 243)

150 y sería absurdo que el legislador constituyente hubiese establecido dos procedimientos para realizar una misma operación, como es la descentralización legislativa”.

La utilización de este artículo debería realizarse específicamente para las transferencias y delegaciones de competencias ejecutivas, postulado que, la práctica está desmintiendo radicalmente. Ello no supone la negación de la posibilidad de las delegaciones legislativas, sino su reconducción a las previsiones del artículo 150.1. Por otra parte, como indica este autor, “las Comunidades Autónomas no pueden exigir la promulgación de las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación para ampliar su ámbito competencial”.

MUÑOZ, de nuevo, indica que “parece necesario concretar las diferencias a que quiere aludir el precepto cuando se refiere a las transferencias y delegaciones como operaciones distintas. La utilización de los conceptos de ‘transferencia’ y ‘delegación’ no está hecha en la Constitución como una apelación al empleo de categorías técnicas perfectamente delimitadas en el derecho vigente, sino como una indicación de la diferente intensidad que puede tener la transmisión de poderes que puede efectuar el Estado o una referencia al control más o menos amplio que el Estado se reserva sobre las competencias transmitidas”, argumentando, a continuación, que “la distinción que utiliza la Constitución se aproxima a la doctrina alemana de la delegación y el mandato: la primera sería que el delegante se desentendería en lo sucesivo de la forma en que se utilizan los poderes por el delegado y el contenido que da a sus decisiones; el segundo es una técnica de alcance más restrictivo que permite mantener una dirección efectiva y un control amplio sobre el ejercicio de las competencias por el mandatario”. Trasladando esta doctrina, muy revisada en su país de origen y con la evidente distancia entre aquella y la nuestra, podemos entender que la transferencia supone una transmisión de poderes más incondicionada, pudiéndose incluso trasladar la titularidad de la competencia, pero lo importante es que el Estado condiciona en menor medida el ejercicio de los poderes correspondientes por las Comunidades Autónomas que cuando utiliza la forma de la delegación. Esto, según este autor, es lo sustancial y no la existencia o no de una transmisión de la titularidad de la competencia, pues este fenómeno puede venir acompañado del establecimiento de controles más severos que los que en el ordenamiento vigente son propios de la delegación.

Finalmente, es imprescindible plantearse cómo debe interpretarse la reserva hecha en el precepto en el sentido de que sólo son posibles las transmisiones de facultades respecto de materias que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. Se trata, según este autor, “de determinar que competencias son ‘por su naturaleza’ susceptibles de transferencia o delegación”. Las interpretaciones posibles son muchas, de acuerdo con su breve tradición histórica constitucional (art. 18 de la Constitución de 1931) por lo que pudiera concluirse que “las competencias transferibles por naturaleza son aquellas que pudiendo haber sido asumidas como propias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, por autorizarlo así la Constitución, no se han recibido, en efecto, de manera que el juego de la cláusula residual (149.3 CE) las ha dejado en manos del Estado”. Serían estas competencias las susceptibles de transferencia y delegación, como sucede con la de precedencias relativas. No obstante lo anterior, y lo manifestado en la Constitución de 1931, la interpretación actual tiende a plantear que las materias transferibles por su naturaleza no son tan solo aquellas sobre las que el Estado tiene competencia en virtud del art. 149.3 CE, que alberga la cláusula residual, sino también algunas de las que detenta en virtud de las previsiones del art. 149.1 CE.

La lista de materias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE es la conversión en competencias concretas de algunos principios básicos en los que la Constitución se fundamenta, entre los que no se encuentra la ordenación de autoridades e instituciones, no solo porque no venga expresado explícitamente, sino porque en las Sentencias del Tribunal Constitucional que tratan de esta cuestión se considera que las Comunidades Autónomas podrían haber asumido esta competencia por la vía del 149.3 CE, no abriendo la posibilidad de que sea una competencia regulada por el art. 149.1 y por lo tanto reservada al Estado. Fuera de estos casos, la Constitución concentra las competencias del Estado en la atención o regulación de aquellos asuntos que son de interés general, en el sentido de que requieren una regulación uniforme en todo el territorio o un tratamiento homogéneo en aras de la igualdad de derechos o por imponerlo las propias insuficiencias de las Comunidades Autónomas en cuanto operan con una perspectiva territorial limitada, como hemos comentado antes. El 149.1 CE admite la participación de las Comunidades Autónomas, participación legislativa o simplemente ejecutiva en la atención de una serie muy amplia de materias. Son precisamente éstas las materias que permiten “por su propia naturaleza” transferencias o delegaciones de

facultades del Estado. Se trata, a través de las transferencias o delegaciones de intensificar o ampliar la participación legislativa donde sólo la había de carácter ejecutivo. Aun en relación con tales materias hay que contar con dos limitaciones: las transferencias no pueden romper el equilibrio de los poderes constitucionalmente consagrados y el Estado no puede desprenderse mediante transferencias o delegaciones de competencias que debe ejercer él, precisamente por precisar la materia una regulación uniforme, estar en juego el principio de igualdad o no poder las Comunidades Autónomas, desde su perspectiva territorial atender adecuadamente el asunto. Por ello, dentro del bloque de las materias que son transferibles por su naturaleza es preciso indagar acerca de si los poderes del Estado son ya los mínimos referidos (lo que supone que la participación de las Comunidades Autónomas consagrada en los Estatutos es ya la máxima posible) o resta algún margen que podría ser objeto de delegación o transferencia, lo que habría que solventar caso por caso.

Desde otro punto de vista, CALONGE indica que “son susceptibles de transferencia o delegación las denominadas competencias residuales, todas aquellas que pudiendo haber sido asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía no lo han sido, por lo que, según lo dispuesto en el art. 149.3 del texto constitucional, corresponde su ejercicio al Estado”, coincidiendo con el primer punto de vista de MUÑOZ y con lo expresado en este trabajo sobre la eventual transferencia de la competencia de ordenación relativa de autoridades e instituciones a las Comunidades Autónomas.

No existe inconveniente alguno para que la ejecución de este tipo de competencias pueda ser transferida o delegada por el Estado a las Comunidades Autónomas si así lo deciden las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, pues como fácilmente se puede comprender y comprobar en nada afectan a la soberanía de la Nación y a la unidad del Estado. Téngase en cuenta, continua, que si se encuentran en el ámbito competencial del Estado es porque las Comunidades Autónomas no han querido o podido asumirlas todavía, no porque existiese algún impedimento constitucional, sino porque no se incluyen dentro de la capacidad de auto organización reconocida por el art. 148.1.1 CE y las Comunidades Autónomas no han encontrado un mecanismo estatutario válido para incluir esta competencia. Sin embargo, frente a este planteamiento del autor, BLANCO ¹⁹⁹ opina que este artículo “establece [...] una vía para alterar el orden de atribución territorial de competencias que se deriva de la Constitución sin tocar para nada su literalidad o, lo que es lo mismo, abre la posibilidad de introducir cambios en la Constitución sin seguir el procedimiento de reforma que esta determina” cuestión que tiene un significado diferente según el uso que se haya hecho de las posibilidades que ofrece este artículo. De esta forma, consideramos que no es lo mismo la transferencia de competencias efectuada a las Comunidades Autónomas de las Islas Canarias y Valenciana, que las equiparó a las que accedieron a la autonomía por vía del art. 151 CE y asimilados, que la eventual transferencia de la competencia de ordenar la precedencia relativa de autoridades de diferente orden, donde su motivación surge de que las Comunidades Autónomas no han podido o no han querido asumir esa competencia.

Sería posible, pues, transferir a las Comunidades Autónomas la competencia de ordenación de las precedencias relativas de autoridades de las propias Comunidades Autónomas con las del Estado, limitándose a esta ordenación específica, ya que tienen transferida la de ordenación de autoridades de diferente orden (locales y universitarias) por vía del art. 5.2 del reglamento ordenador de las precedencias en el Estado. Esta competencia ha de tener necesariamente límites porque no se puede abandonar la ordenación de las autoridades del Estado en los actos organizados por las Comunidades Autónomas a la diversidad de criterios que los organizadores.

Por ello, debemos precisar los términos de la competencia basándonos en que no se delegaría la competencia sino la posibilidad de abrir una vía de colaboración con el Estado, tal y como recoge la STC 38/1982, FJ 3, que diferenció entre actos de carácter general y de carácter especial:

- en cuanto a los actos generales, la sentencia permitió a la Generalidad de Cataluña poder abrir una vía de colaboración con el Estado para negociar un criterio de precedencias relativas que incluyera a autoridades de los dos ámbitos (Comunidad Autónoma y Estado) en actos organizados por la Generalidad hasta la publicación del Real Decreto 2099/1983.

¹⁹⁹ BLANCO VALDÉS, R. L. (2014): Op. cit. (Pág. 241).

La norma contempla en su artículo 5.2 las características de la precedencia de los actos de carácter general organizados por Comunidades Autónomas, pudiendo establecerla basándose en los dictados del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, su normativa propia y la costumbre y tradición, en ese orden. Por ello, parece que la solución arbitrada por el Tribunal Constitucional aun de forma provisional hasta que se publicara la norma de 1983 se vio relegada a un estricto cumplimiento de las normas del Ordenamiento General de Precedencias, quedando olvidada la posibilidad de negociar un criterio de precedencia relativa con el Estado.

La competencia a transferir a las Comunidades Autónomas no puede consistir en poder realizar una ordenación de precedencia relativa entre autoridades de diferente orden que incluyera a las del Estado, a pesar de que teóricamente sería posible (recordemos que por vía de la asunción de la competencia en los respectivos Estatutos de Autonomía) porque para cada acto y en cada Comunidad Autónoma se podría llegar a arbitrar un criterio diferente, con las consecuencias que ello conlleva en la imagen de las instituciones, su ordenación y, en definitiva, de lo que representan de cara a la sociedad. Sin embargo, sí que consideramos posible realizar una ordenación relativa para cada acto y negociarla con el Estado, por lo que, si se llegara a transferir esta competencia es imprescindible un único interlocutor en el Estado, la destacable Jefatura de Protocolo del Estado y un control exhaustivos, como señala el propio art. 150.2 CE *in fine*;

- en lo que respecta a los actos de carácter especial, la sentencia permitía directamente establecer esa vía de colaboración entre la Comunidad Autónoma organizadora y el Estado, cuestión que nos parece transferible partiendo de los presupuestos expresados hasta ahora, que permitirían la asunción de esta competencia por parte de las Comunidades Autónomas y de otras instituciones.

Como efecto de la cláusula residual del art. 149.3 CE, en estos actos de carácter especial, el Estado tendría igualmente la última palabra sobre el criterio de precedencias relativas aplicado.

La transferencia de esta competencia (teóricamente posible), podría ocasionar problemas en la práctica ya que podría conllevar la instauración de criterios de ordenación de autoridades e instituciones del Estado diferentes en cada parte del territorio español, de la misma forma que podrían realizarse interpretaciones diferentes de la competencia delegada, por lo que la ley orgánica de transferencia o delegación debería establecer claramente los límites de la competencia transferida que, únicamente se limita a abrir una vía de colaboración, no a asumir plenamente la competencia ordenadora de las precedencias relativas entre autoridades propias y del Estado en actos generales o especiales, organizados por las Comunidades Autónomas, manteniendo la obligación de un criterio sostenible aplicable a las Comunidades Autónomas y a todas las instituciones que tuvieran también esta competencia, siempre con la última palabra del Gobierno. Dado el control que este órgano debería realizar sobre los criterios sería necesario recuperar la institución de la Jefatura de Protocolo del Estado.

Para darle mayor calado al control no sólo basta la intervención de una renovada Jefatura de Protocolo del Estado, sino que se debería realizar en los términos que determina el artículo 153.b CE: el Gobierno ejerce el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, previo dictamen del Consejo de Estado, pero siempre en lo que se refiere a la competencia delegada y no en general, porque en este caso nos encontraríamos ante uno de los presupuestos consignados en el art. 155 CE de reciente utilización en nuestra historia constitucional reciente.

b.4.2) El artículo 150.3 CE.

Finalmente, el art. 150.3 CE se refiere a las leyes de armonización, de las que existe un solo precedente, y frustrado: el del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que hemos citado anteriormente, impugnada y declarada inconstitucional se convirtió, finalmente, en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

En la STC 76/1983 se expresan los elementos esenciales sobre las leyes de armonización:

- la consecución de la igualdad entre las Comunidades Autónomas no puede sin más justificar la necesidad de armonizar, ya que sin la diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales "no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan el Estado de las autonomías";
- la mayoría necesaria para apreciar la necesidad de armonizar no tiene por qué requerirse para la aprobación final de la ley y, en todo caso, no convierte a las leyes de armonización en leyes orgánicas.
- el legislador no puede dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate, dado que "el art. 150.3 CE constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general [...] Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales".

No obstante, "de ello no cabe deducir que la armonización prevista en el art. 150.3 CE se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas [...]. No es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de las competencias compartidas se precise que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación".

En su estudio, GARCÍA-MERCADAL ²⁰⁰ propone sobre esta cuestión, además de la cláusula de cierre que hemos visto, "armonizar las normas territoriales [...] y corregir el actual panorama [...] a través de una disposición que estableciese unas pautas orientativas y unificadoras, similares a las que para las Entidades Locales contiene su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, de 28 de noviembre de 1986, que pudiera ser una de las leyes armonizadoras previstas en el párrafo tercero del artículo 150 de la Constitución". No consideramos que las leyes de armonización sean una posibilidad alternativa a la transferencia o delegación de la competencia y a la flexibilización del sistema, ya que, a pesar de que hay una cierta diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas sobre precedencias, parece complejo establecer una norma armonizadora de todas las disposiciones autonómicas de precedencias para que en sus aspectos fundamentales tengan un carácter uniforme, sin alterar la potestad que tienen las Comunidades Autónomas para auto organizar sus propias instituciones y hacer extensiva esta ordenación de precedencias a las autoridades que representan a las Entidades Locales en su territorio y a las propias Entidades. Una ley de armonización, creemos vulneraría su autonomía a la hora de ordenar sus propias instituciones, reconocida constitucionalmente en el citado art. 148.1.1ª CE. Recordemos, además, lo expresado por el Tribunal Constitucional en su STC 76/1983, donde indica que la utilización de lo dispuesto en el art. 150.3 CE, al constituir una norma de cierre del sistema, sólo es aplicable "a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general", cuestión que consideramos se puede realizar a través de la transferencia de la competencia de ordenación relativa de competencias del art. 150.2 CE con los límites expresados.

5. Los elementos de *soft law* contenidos en el reglamento de Precedencias.

Hemos de reconocer que el Estado está teniendo crecientes dificultades para adaptarse a un nuevo contexto histórico, enfrentándose a serios problemas para hacer normas y luego aplicarlas en una sociedad cambiante donde los procesos legislativos son lentos y se adaptan con lentitud a los cambios. Además, la descentralización administrativa y política ha provocado una polarización del sistema de fuentes, con la aparición de nuevos actores territoriales en Estados tradicionalmente centralizados de la que no es ajena España tras un

²⁰⁰ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): Op. cit. (Pág. 232).

largo periodo de centralización administrativa y política. Por otra parte, esta complejidad institucional se ve acompañada de una otra social y cultural creciente.

Desde el análisis de la normativa de precedencias, vemos estas tensiones que se trasladan a las peticiones efectuadas por la doctrina para una reforma de la legislación reguladora de las citadas ordenaciones. El Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, una legislación esperada y necesaria desde la Transición para regular adecuadamente los actos y la ordenación de las presidencias y precedencias en los actos, fue publicado en 1983. Desde entonces pese a la corrección de sus ordenaciones, se ha ido adaptando con muchas dificultades a un panorama político - institucional continuamente cambiante, en el que algunas instituciones y autoridades han ido modificando su regulación, otras han ganado o perdido importancia lo que ha conllevado, en definitiva que en este largo periodo de tiempo no haya dejado de haber continuas demandas de reforma del reglamento

Añadimos también un punto de complejidad a la cuestión porque, además del Estado, han regulado las precedencias prácticamente todas las Comunidades Autónomas y muchas otras administraciones territoriales (locales, provinciales e insulares), así como algunos órganos centrales del Estado. Esto ocasiona conflictos en los actos organizados por las administraciones territoriales a las que asistan autoridades de los órganos centrales del Estado, porque el establecimiento de ordenaciones relativas entre autoridades de diferente orden en actos de carácter general es una competencia del Estado, mientras que la ordenación de las autoridades de otros ámbitos territoriales en estos actos es una competencia propia del organizador y el establecimiento de criterios para ordenar los actos de carácter especial es algo que pueden negociar determinadas autoridades territoriales con el Estado, cuando a los mismos comparezcan autoridades o representantes institucionales de ambos colectivos.

Con estas tensiones, nuestra actual legislación de precedencias se ha visto modificada por sentencias del Tribunal Supremo, modificación de sus ordenaciones y autoridades por leyes posteriores al Real Decreto, reguladoras de determinadas instituciones, e interpretación de alguno de sus apartados, realizada por el Tribunal Constitucional y por algunos Tribunales Superiores de Justicia de Comunidades Autónomas al objeto de establecer los exactos términos de su aplicación

Si tenemos en cuenta que este reglamento refleja una puesta en escena del poder que, a su vez, basa su ordenación en lo que la Constitución dispone sobre la estructura del Estado, apreciamos que, independientemente de las modificaciones que señaláramos, se exige de esta disposición que refleje a través de los actos oficiales un nuevo equilibrio de poderes no sólo en el Estado, sino también teniendo en cuenta la compleja ordenación territorial, y todo ello sin modificar la Constitución.

En este contexto general la aparición del *soft law* administrativo ha sido el resultado de un complejo proceso de transformación que ha afectado a las estructuras del Estado contemporáneo y tanto a la realidad social como al tejido económico, con la consiguiente aparición de nuevas formas de regular una realidad compleja y cambiante. Este es uno de los motivos de la aparición de la crisis institucional en la que la separación de poderes, la representación parlamentaria, la independencia judicial y el carácter "vicarial" de la Administración no son lo que eran.

El crecimiento de los Estados democráticos por todo Occidente se ha visto acompañado de una transformación de las estructuras tradicionales de organización que caracterizan el constitucionalismo en el que las estructuras vetustas y anquilosadas del Estado nación tenían serias dificultades para adaptarse a la realidad de una nueva estructura de poderes y funciones. En este contexto, el legislador, en particular ha debido adaptar su función reguladora y controladora a unas actuaciones a las que no estaba acostumbrado a responder. Sin embargo, el ejecutivo se ha transformado más rápidamente para asumir un papel estelar, incluso cuando la Constitución no se lo atribuye. Además, la democracia de partidos ha contribuido a que sea un Gobierno, liderado por la cabeza de un partido político, quien controle el Parlamento lo que conlleva el control del poder judicial.

A esta nueva forma de regulación que denominamos *soft law* administrativo (derecho suave o débil) porque no reúne todas las condiciones para ser Derecho en sentido estricto, o *hard law*, pero también porque no es obligatorio, y al no tener la función de prescribir tampoco va

acompañado de una reacción por parte del ordenamiento cuando es incumplido. No es parámetro de validez de otras normas ni admite su impugnación, no se publica en los Diarios Oficiales ni cuenta con sanciones oficiales cuando sus contenidos son voluntariamente obviados, pero goza de una amplia aceptación por todos y se suele cumplir.

Como indica ESTEVE ²⁰¹ al valorar la importancia del *soft law* en las distintas ramas del Derecho, considera que en el Derecho Administrativo (dentro del cual está la legislación de precedencias que analizamos), es más duro que otras ramas como, por ejemplo, el Derecho Civil, ya que contempla el uso de la coacción, de potestades y privilegios, está caracterizado porque contiene diversas manifestaciones y fórmulas de *soft law*, que adquieren la forma de normas técnicas, certificaciones y acreditaciones del sistema de calidad, códigos de conducta o buenas prácticas, cartas de servicios y una variada gama de informes, recomendaciones, instrucciones, informaciones y otras expresiones que conocen de un amplio desarrollo. Desde esta perspectiva surge una nueva forma de elaborar normas, ajena a los sistemas convencionales de fuentes, pero con una vocación por regular la realidad social y la actuación de la Administración que las sitúa en una situación casi legislativa desde el punto de vista de su finalidad. Estas nuevas manifestaciones surgen por motivos muy variados: flexibilidad creciente en los procedimientos de elaboración de normas, negociación con actores públicos y privados, insuficiencia del conocimiento técnico, búsqueda de técnicas más democráticas de participación de la sociedad civil, una política más eficiente de difusión de las normas o una estrategia para depositar responsabilidades en otros ámbitos y otras instancias.

La aparición del *soft law* no sólo es el resultado de esta situación que hemos descrito al principio de este epígrafe, sino que, además el poder ejecutivo ha contribuido de forma decisiva a la proliferación de actos e instrumentos normativos de naturaleza jurídica indeterminada. El Gobierno es, sin duda, el gran protagonista del panorama normativo de la modernidad en la Administración, con una capacidad incomparable de fabricación reglamentaria que desbanca con creces la actividad legislativa del Parlamento.

Además, en el panorama actual, con la irrupción de niveles de decisión política cercanos al ciudadano y una generación de un proceso de descentralización que ha afectado a las formas de gestión administrativa se puede observar que nuestro Estado está dotado de una estructura territorial compleja con una distribución tasada del poder, articulada mediante sistemas de listas recogidas en la Constitución que enumeran las competencias de cada uno de los entes territoriales afectados, lo que genera conflictos por el simple hecho de que las competencias se enumeran mediante términos que describen materias y funciones, como ya hemos visto, sin especificar necesariamente los aspectos integrantes de cada una de ambas. Esto conduce a que no se suele llegar a un consenso a la hora de ser interpretados. También hay conflictos también a la hora de ejecutar políticas en marcos competenciales compartidos y que, además, suele haber varios actores públicos en la ejecución de políticas públicas. Cuando en esta ejecución entran las entidades locales u otros poderes territoriales dotados de competencias normativas y ejecutivas se hace necesaria la cooperación.

Es por ello que, ante una estructura territorial compleja, donde la competencia de ordenación de las precedencias en España está incluida en la "cláusula residual" del artículo 149.3 de la Constitución, a pesar de la competencia de las Comunidades Autónomas para regular sus autoridades e instituciones en algunos de sus actos y la independencia reconocida a determinadas autoridades e instituciones constitucionales.

Hemos de tener en cuenta que hasta las SSTC 38/1982 y 12/1985 no quedaron claras cuestiones tan importantes como quien tenía la competencia de la regulación de las precedencias en los actos, en especial quien tenía podía legalmente ordenar autoridades del Estado en actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas; a quien correspondía la competencia regulatoria de la ordenación de precedencias (si a las Cortes o al Gobierno); mediante que instrumento legal (Ley o Real Decreto); y quien podía arrogar de tratamiento a autoridades que no fueran de su propio ámbito competencial.

Hay infinidad de actores que aplican la legislación objeto de este estudio: no sólo el Estado y las Comunidades Autónomas, sino también las otras Administraciones territoriales. Frente a ellos, apreciamos que en la normativa de precedencias que estamos estudiando hay disposiciones de *soft law* aplicables a estos conflictos: en primer lugar las instrucciones que,

²⁰¹ ESTEVE PARDO, J. (2008): Prólogo al libro de SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): Op. cit. (Pág. 17).

de acuerdo con una interpretación amplia de lo dispuesto en el Real Decreto 2101/1983 realizaba hasta su desaparición efectiva, debida la modificación de su dependencia orgánica y funcional, la Jefatura de Protocolo del Estado, que analizaremos con detalle en otra parte de nuestro trabajo; además los órganos con los que se coordinaba la citada Jefatura: el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores y, en otros ámbitos territoriales, a pesar de no ser citados expresamente por los Reales Decretos 2099/1983 ni 2101/1983 los Servicios de Protocolo de las Comunidades Autónomas y muchos Ayuntamientos o Diputaciones, que no trataremos por no ser objeto de este estudio, pero que compartían con la citada Jefatura la responsabilidad en la interpretación de la normativa de precedencias en el Estado. Veremos, también en otra parte de este estudio, que actualmente sigue habiendo órganos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, incluso alguno del Estado, que sigue realizando interpretaciones de lo dispuesto en materia de precedencias a través de instrumentos de *soft law*.

5.1. Manifestaciones de *soft law* en el Real Decreto 2099/1983.

El *soft law* cobra vida a través de diversas formas y categorías de actos e instrumentos, algunos de los cuales cuentan incluso con su regulación propia en *hard law*. En nuestro caso, las instrucciones o recomendaciones de la Jefatura de Protocolo del Estado y, en menor medida las del entonces Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores), no fueron únicamente un instrumento de *soft law* que una institución del Estado dirigía a las instituciones, corporaciones o autoridades que le pidieran consejo, sino que también tuvo un papel activo en las relaciones del Estado con organismos y organizadores de actos no públicos.

Por otra parte, la Jefatura tenía un papel interpretador y modulador de lo legislado y sus funciones se veían apoyadas por lo establecido en el propio reglamento regulador de las precedencias oficiales en España y en el Real Decreto 2101/1983 que creó la institución de la citada Jefatura.

Es interesante aislar los actos e instrumentos que hemos citado y determinar cómo ahondan en la aplicación de lo legislado, tratando de una forma práctica los actos protocolarios, ya que el reglamento regulador de las precedencias no puede realizarlo para no caer en detallar todos los posibles escenarios de la ordenación, ya que cada acto oficial tiene sus procedimientos y finalidades, tratando de dar así una unidad de criterio a través de instrumentos no previstos en su legislación reguladora.

De acuerdo con SARMIENTO ²⁰² el *soft law* administrativo es una regulación que, con carácter general, va dirigida a un grupo de destinatarios. Este rasgo también caracteriza a las disposiciones generales reconocidas en la legislación, pero es cierto que existirán supuestos en los que tanto el *soft law* como una disposición general pueden tener un contenido individual o individualizable, o porque contenga la identificación del destinatario o porque este se reduzca únicamente a un solo sujeto. La disposición general tendrá este carácter, siempre y cuando haya sido adoptada y publicitada conforme a las normas reguladoras de los reglamentos, lo que excluirá su posible encuadramiento bajo la categoría del acto. Este formalismo que caracteriza las disposiciones generales condiciona su elaboración y también la denominación que asume posteriormente: Real Decreto, Decreto, Orden u Ordenanza. El *soft law* administrativo, pese a tener carácter general y materialmente identificarse con el contenido típico de toda disposición general, se alejará conceptualmente de ésta por las diferencias que mostrará por razón de su forma: ni tiene un procedimiento tasado de elaboración, ni cuenta con una regla uniforme de competencia, ni necesariamente debe ser objeto de publicación, ni se encuentra sujeto a una identificación forma. Ahí encontraremos uno de los elementos definitorios del *soft law* o derecho suave.

5.2. Clasificación del *soft law*.

SARMIENTO ²⁰³ trata esta cuestión clasificándolo en tres grupos: *soft law* público *ad intra*, *soft law* público *ad extra* y *soft law* público-privado.

²⁰² SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): Op. cit. (Pág. 92).

²⁰³ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): Op.cit. (Pág. 106).

A su vez cada uno de ellos tiene diferentes tipos:

- *soft law* público con efectos *ad intra*, que veremos que se caracteriza por su naturaleza jurídico-pública y un objeto volcado en la auto organización. Dentro del mismo podemos distinguir el *soft law* unilateral y el paccionado.
- *soft law* público con efectos *ad extra*, que comparte la misma naturaleza que el *soft law* público con efectos *ad intra* que tiene como finalidad una regulación que afecta a terceros. Dentro del mismo podemos distinguir el *soft law* unilateral (de carácter individual o de carácter general o regulador) y el *soft law* paccionado.
- *soft law* público-privado, que mezcla una naturaleza pública con elementos contractuales propios de las relaciones entre particulares.

a) *Soft law* público con efectos *ad intra*.

Las Administraciones Públicas han sido las principales productoras de este *soft law* público con efectos *ad intra*, una forma de regulación sin efectos jurídicos adoptada por un poder público en el ejercicio de sus potestades públicas para la ordenación de su organización interna, que no se refiere únicamente del Gobierno o la Administración, sino, en general a todas las instituciones (constitucionales o no) que vienen referidas en el Real Decreto 2099/1983. Aunque lo veremos posteriormente, en esta relación de autoridades e instituciones podemos observar diferentes procedencias: órganos constitucionales, otros órganos no regulados constitucionalmente, autoridades del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las administraciones local, provincial o insular, etc.

El Gobierno es quien realiza esta regulación a través de un reglamento independiente y en su aplicación e interpretación, como ya hemos señalado, podemos identificar que se utilizan instrumentos de *soft law ad intra*, que podemos dividir en *soft law ad intra* unilateral y paccionado:

- El *soft law ad intra* unilateral, mediante el que la Administración, en toda su amplitud, traza mandatos normativos que afectan a su auto organización y la de cada estructura burocrática. También se da en sectores complejos o materias que exigen un delicado equilibrio entre el mandato y la recomendación. Los instrumentos de esta clase de *soft law*, utilizados por la Jefatura de Protocolo del Estado se basan en su amplia actividad, que iba más allá de las cuestiones de mera organización interna de la propia Presidencia del Gobierno donde se ubicaba, del Gobierno en general o de la Administración del Estado.

Entendemos que, si la regulación de las precedencias en el Estado abarcaban instituciones centrales, de la Administración, de las Administraciones territoriales, etc. igualmente los instrumentos de *soft law ad intra* también podían referirse al resto de instituciones reguladas por este reglamento independiente regulador de las precedencias y por el específico creador de la Jefatura de Protocolo del Estado.

Así lo manifiesta el Tribunal Constitucional en su STC 12/1985, FJ 4, al referirse a que la Jefatura de Protocolo del Estado no alcanza en su actuación a los actos organizados por las Comunidades Autónomas en los que las autoridades de las Comunidades Autónomas concurren con las del Estado y se utilizara como normativa aplicable a la ordenación de las precedencias en los citados actos la normativa propia de la Comunidad Autónoma organizadora.

Dentro de las diversas modalidades del *soft law* unilateral, a continuación indicaremos que instrumentos de *soft law ad intra* consideramos que en su labor utilizó durante su existencia la Jefatura de Protocolo del Estado.

Dentro del *soft law ad intra* podemos distinguir:

- o las Circulares, Instrucciones u Órdenes de Servicio que son las formas más desarrolladas de este tipo de *soft law* previstas en el Derecho Público. Sirven para establecer normas internas de organización y conducta, dirigidas a los servidores públicos que integran las estructuras administrativas y, en particular entendemos que pueden afectar a los encargados de protocolo de las instituciones, que, además serían

los aplicadores de la normativa (incluso de la propia, caso de existir, algo normalmente regulado por el propio decreto o ley reguladores). Pero, aparte de regular las relaciones de sujeción especial, este formato sería aplicable a las propuestas (realizadas de la forma que fuere: informes, contestación a preguntas, criterios expresados por escrito, etc.) para que la coordinación necesaria en la aplicación del régimen de protocolo y el ceremonial del Estado se realizara de forma adecuada y su ejecución lo más satisfactoria posible. Concretando un poco esta labor, según el propio Real Decreto regulador, la Jefatura debía aplicar el régimen del protocolo y el ceremonial de forma adecuada, estableciendo criterios de ordenación de las autoridades autonómicas en actos de carácter general, no organizados por el Estado, sino por una Comunidad Autónoma, a los que asistieran autoridades del Estado, intentando compaginar su legislación de precedencias con la del Estado. Sin embargo, la STC 12/1985, FJ 4, manifiesta sin ambages que lo dispuesto en el art. 2.1 del RD 2099/1983 sobre aplicación por la Jefatura de Protocolo del Estado de las normas del Ordenamiento General de Precedencias, no alcanza a los actos organizados por las Comunidades Autónomas a los que no concurren autoridades del Estado. Finalmente, la institución organizadora deberá coordinarse con la Jefatura de Protocolo del Estado para la mejor ejecución posible de actos en los que hubiera sido necesario colocar a la Familia Real, para lo que se realizaría una negociación necesaria al tratarse de actos no reglamentados de forma exhaustiva.

Pero, además, en su tarea de aclarar las dudas para interpretar la normativa, la Jefatura de Protocolo informaba sobre las consultas que se le realizaran a través de otro instrumento regulador de *soft law ad intra*. Tenemos un antecedente en estos instrumentos en las "Instrucciones Provisionales sobre precedencias en actos públicos oficiales facilitado por la Presidencia del Gobierno del Estado Español", que en nuestro estudio sólo hemos encontrado referidas en una publicación de LIZCANO ²⁰⁴ en 1965. Estas instrucciones efectivamente debió realizarlas la Presidencia del Gobierno para cubrir el vacío legal en la organización de actos oficiales hasta la publicación del Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobaba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones. En las instrucciones se establecían (o se imponían) fuera de toda normativa escrita publicada oficialmente los criterios de organización de actos y ordenación de precedencias entre las autoridades, Corporaciones, instituciones, etc. para determinados actos, sin haber sido nunca publicados en el "Boletín Oficial del Estado" bajo ninguna forma de reglamento.

- Las Cartas de Servicios son parte de un proceso de reforma de técnicas de gestión y organización de las Administraciones Públicas, entre las que destaca la evaluación de la calidad de los servicios públicos. En lo que a nuestro estudio atañe, la Jefatura no utilizó nunca este instrumento en su actuación habitual, además de que desapareció de facto antes de la regulación de estas cuestiones (en 1996). Además, en su caso, no hubiera necesitado de ellas para dar transparencia a su forma de gestión como servicio público ni dejó constancia de los compromisos legales que debía cumplir porque su cometido, aun público, estaba enormemente limitado en su actuación *ad intra* y escasamente *ad extra*.
- Los Planes, Programas y Directrices, que tienen un clara finalidad regulatoria porque implican un posterior desarrollo normativo y aplicación mediante actos o porque su vocación es transversal y afecta a distintos ámbitos de interpretación pública. Como en el epígrafe anterior, no son instrumentos utilizados por la Jefatura en su actuación.
- El *soft law ad intra* paccionado, que obedece a una articulación a través de acuerdos entre dos o más poderes públicos, o entre dos o más órganos integrados en estructuras públicas. La forma más habitual de este tipo de disposiciones de *soft law* son los acuerdos surgidos en el marco de foros de cooperación entre Administraciones territoriales, como las Conferencias sectoriales y estructuras de cooperación equivalentes. También pueden darse entre Comunidades Autónomas con efectos similares a los citados. Dentro de este tipo de *soft law* también podemos incluir los acuerdos, siempre en términos informales, que regulan las relaciones entre las Administraciones y sujetos que la integran, como los acuerdos Administración – sindicatos de la Administración. No consideramos que la Jefatura de Protocolo del Estado hiciera uso de estos instrumentos, ya que su vía de actuación no utilizaba acuerdos suscritos en foros de cooperación sino a través de

²⁰⁴ LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): Op. cit. (Págs. 99 y ss.).

recomendaciones, instrucciones, informes o mediante la realización instrumentos legislativos que, si fueron utilizados, no trascendieron un mero ámbito interno.

Pero también la Jefatura de Protocolo del Estado, en coordinación con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores utilizaba instrumentos de *soft law ad intra* paccionados no impuestos unilateralmente. Considerando lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto de Precedencias, en aquellos casos en que tuviera que determinarse la precedencia entre los representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de instituciones españoles, pero también los extranjeros, que asistieran a actos oficiales públicos, de carácter internacional, a celebrar en España o en el extranjero, organizados por el Estado. El término Estado es aquí tratado de forma amplia y suele conllevar a todas las instituciones, incluidas las territoriales.

De acuerdo con lo dispuesto en la STC 38/1982, FJ 3, en los actos oficiales de carácter especial la prelación de autoridades y corporaciones sería dispuesta por la autoridad que organizara estos actos y era competente para aplicar una vía de colaboración con el Estado a la hora de determinar un criterio de precedencias relativo que incluyera autoridades del Estado. Este criterio debería ser negociado con el propio Estado para disponer de un criterio aplicable al acto, en particular con el Departamento de Protocolo de Presidencia del Gobierno, que como órgano heredero de las competencias de la Jefatura de Protocolo del Estado, y perteneciendo al departamento regulador de las precedencias en España, podía disponer el criterio ordenador.

b) *Soft law* público con efectos *ad extra*.

Junto al *soft law* con efectos *ad intra* encontramos igualmente una forma de *soft law* cuya finalidad es la ordenación de las relaciones entre particulares, por tanto con efectos *ad extra* y la expresa finalidad de actuar como un mandato dirigido a actores del ámbito privado.

b.1) *Soft law ad extra* unilateral.

Es utilizado por las Administraciones públicas para regular sectores que reclaman un nivel laxo de intervención. Es una práctica propia de la intervención pública sobre la economía con vocación reguladora de carácter individual o general, donde destacan los “códigos de conducta” o “códigos de buen gobierno” y las “recomendaciones” o “directrices” de las autoridades independientes.

- *Soft law ad extra* unilateral de carácter individual, que no constituye propiamente *soft law* cuando tengan la condición de resoluciones administrativas susceptibles de impugnación. El motivo es que a los actos individuales que puedan ser recurridos se les presume su capacidad para obligar y conllevar una consecuencia jurídica en caso de incumplimiento. Al existir obligatoriedad acompañada de resultado no podemos hablar de *soft law*, sino ante una forma coactiva de ordenar las relaciones sociales.

Las consultas efectuadas por los interesados a la Jefatura de Protocolo del Estado, en general privados, constituirían un elemento de *soft law* unilateral con efectos *ad extra*. Los casos más frecuentes serían cuando a un acto no oficial comparecieran autoridades o representantes institucionales y el organizador desearía ordenarlos correctamente o integrarlos con un orden lógico en el acto. Esto sería aplicable tanto para los propios invitados institucionales como para los organizadores.

Aparte de que no pueden ser impugnadas, por su propia naturaleza, estaban de acuerdo con lo contenido en la legislación reguladora del funcionamiento de la citada Jefatura y por lo indicado en el artículo 2 del Real Decreto 2101/1983 al señalar que entre sus funciones estaban la dirección, coordinación, interpretación y ejecución de las normas sobre el régimen de Protocolo y Ceremonial del Estado, lo que incluía, “aclarar las dudas que conllevaba interpretar las disposiciones aplicables, informando sobre los extremos que en este aspecto se le consultaran”, tal y como indicaba el que fuera Jefe de Protocolo del Estado en su última época. Desde luego cualquier interesado podía, ante la eventualidad de tener que organizar un acto al que asistieran autoridades, contactar con la Jefatura para que estableciera criterios de ordenación del acto, de sus características o las de sus invitados, aunque el caso más frecuente para un particular, una empresa o una institución no oficial fuera que no contactara con el órgano interpretador del Real Decreto

para que le indicara cómo proceder, ante el desconocimiento de la institución y sus competencias, estableciendo un criterio propio.

Dentro de este supuesto, identificamos otro instrumento de *soft law ad extra* con las mismas características que acabamos de señalar, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 2.2.b) del Real Decreto 2099/1983, que permitía a la Jefatura coordinarse con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores cuando hubiera que determinar la precedencia entre los representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de Instituciones, españoles o extranjeros, que ya aparecían en el artículo 2.2.a) y que asistieran “a cualquier acto público que, no estando directamente organizado por el Estado, tenga [tuviera] especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España”.

A nuestro parecer esta regulación ofrecía la posibilidad de que la Jefatura, coordinada con el departamento citado del Ministerio estableciera un instrumento de derecho suave para determinar un criterio de precedencia en un acto que podía ser no oficial, incluso no organizado por el Estado. Este criterio sería expresado en un informe o una recomendación. Lo que lo hace particular esta cuestión es que el organizador podía ser ajeno a la estructura del Estado, fuera quien fuera, español o incluso extranjero. La única condición para la intervención de la Jefatura de Protocolo era que el acto tuviera una “especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España”, lo que es algo sumamente amplio, y esa ambigüedad, sumada a que asistieran determinados invitados, permitía la intervención de ambas instituciones y el establecimiento de criterios de precedencia limitados a esos invitados particulares pero en un acto ajeno al Estado.

- *Soft law ad extra* unilateral de carácter general o regulador, que es una actuación reguladora que las sitúa en el terreno propio del Derecho suave. Su aplicación suele ser a los sectores económicos privados, enormemente reacios a regulaciones desde el exterior, incluso desde la esfera pública.

El Real Decreto 2099/1983 nada tiene que ver con el *soft law ad extra* unilateral pero hay otras disposiciones que tratan cuestiones relacionadas con el protocolo, y en particular con los tratamientos honorarios de las autoridades, como por ejemplo el “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado”, realizado por el Gobierno y publicado en el BOE de 7 de marzo de 2005, donde se transcribe la Orden APU/16/2005, de 3 de marzo, del Ministerio de Administraciones Públicas, en la que, entre otras cuestiones de comportamiento ético y de las obligaciones en el desempeño de cargos públicos, se eliminaban los tratamientos oficiales para los miembros del Gobierno. Encontramos que este instrumento realmente una Orden Ministerial de Presidencia del Gobierno y no un instrumento de *soft law*, sino una declaración de intenciones que se ha visto completada y modificada por la publicación de la Ley 3/2015, que incluye, entre otras cuestiones, un régimen sancionador, lo que la aleja todavía más de una eventual consideración como un instrumento de *soft law* que algunos creyeron ver.

De la misma forma, los códigos emanados desde las instituciones, asociados a portales de transparencia, por ejemplo, tampoco entrarían en este epígrafe ni tendrían, evidentemente, relación directa con las precedencias que estamos tratando pero que, de alguna forma, entran bajo el común denominador de protocolo.

b.2) *Soft law ad extra* paccionado.

Es una manifestación concertada entre el poder público y los particulares, con el fin de regular un segmento de la realidad social con efectos jurídico *sui generis*. En este caso encontramos con una actuación reguladora horizontal, que se establece desde una posición de igualdad entre el poder público y un destinatario.

No siempre se pretende, además, articular una relación contractual, sino un acuerdo informal con los efectos que el mismo acuerdo deja constar, y que en la mayoría de los casos son efectos que convierten a estos instrumentos en normas de *soft law*.

Como en el caso anterior, no es este un instrumento de *soft law* válido para ser utilizado en la aplicación práctica de la reglamentación de precedencias, utilizando el derecho suave y, en

nuestra opinión no podría serlo, porque no hay unidad ni características comunes en algunos aspectos fundamentales, tampoco la hay entre quienes podrían ser los interlocutores de la Administración que organizaran actos privados y tuvieran la necesidad de regular en esos actos sus actuaciones para unificar criterios (uno de los objetivos de la Jefatura de Protocolo del Estado, sin embargo) en cuestiones como la aplicación del Real Decreto, la ordenación de los invitados institucionales, etc. Tampoco podemos encontrar elementos en común en la regulación de los actos, ya que cada organizador privado puede regularlos u ordenarlos como considere oportuno, por lo que no sería posible establecer un criterio unificado.

Vemos que, incluso en lo regulado en forma de *hard law* (el propio Real Decreto), hay algunas características que lo alejan de esta posibilidad porque al tratar la ordenación de los actos de carácter especial, apreciamos que podemos considerar que los organizados por instituciones o personas ajenas a la estructura del Estado tienen características que los hacen muy semejantes a los organizadores oficiales “especiales” y sus peculiaridades a la hora de ordenar sus actos y sus invitados, lo que conlleva disponer de una libertad de aplicación de los criterios de la reglamentación de precedencias que necesariamente poseen los organizadores no oficiales y porque el propio Real Decreto de precedencias no deja muchas posibilidades a la regulación de actos no oficiales, por no ser su competencia, únicamente cuando afecten a los intereses generales de España, como hemos visto.

b.3) *Soft law* público-privado.

Este último tipo de *soft law* es una expresión normativa depositada en manos de entes privados. Por él, una persona física o jurídica privada ejerce una potestad normativa por delegación, pero con la característica de que los efectos jurídicos de las normas aprobadas sólo surten efectos entre un grupo reducido de personas. El poder público, así, se desprende de una competencia reguladora, dando paso a que sea el sector privado el responsable de adoptar tales normas y, en último término, aplicarlas. Esta es una forma de autorregulación intensa pues el papel de la Administración en este proceso queda relegado al de un mero delegante que, no obstante, siempre cuenta con la facultad de revocar la delegación.

No son aplicables estos instrumentos de *soft law* a las tareas encomendadas a la Jefatura de Protocolo del Estado, ni por supuesto, es la regulación de precedencias susceptible de ser aplicada de esta forma, a través de normas técnicas de regulación creadas por un operador externo que no tiene legalmente sentido.

5.3. La incorporación del *soft law* en el ordenamiento jurídico.

Toda norma, incluidas las de derecho suave, necesita un vínculo con el sistema de fuentes para que pueda desplegar los efectos que trae consigo el Derecho. En la mayoría de los casos una fuente tan indeterminada como el *soft law* va a depender del acto o norma que la “incorpore” al ordenamiento.

La incorporación en *hard law* es la forma más ortodoxa, incluyendo el *soft law* en el articulado de una norma con rango legal o reglamentario. Esta incorporación se manifiesta habitualmente mediante la incorporación del instrumento de *soft law* en el Anexo a la ley o al reglamento correspondiente, dejando constancia de que se trata de un cuerpo normativo informal, posteriormente asumido por un cuerpo normativo formal y se puede realizar de diferentes formas.

De nuevo, SARMIENTO ²⁰⁵ cita la modificación de un Código recogido en el Anexo de un reglamento (por ejemplo el Código general de Conducta de los Mercados de Valores) que podrían incorporar un mecanismo de modificación del mismo que admitiera una a través de instrumentos puros de *soft law*; y la incorporación del *soft law* mediante instrumentos formalizados que tienen, como única finalidad, dar cobertura normativa a aquel. En estos casos, el poder público acude a instrumentos formales en forma de acuerdo o resolución para dar vida jurídica a un texto de *soft law*. La diferencia con el anterior es la finalidad como único objetivo de esta técnica que consistiría en dar cobertura a un texto de *soft law* al que se pretende otorgar efectos.

²⁰⁵ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): Op. cit. (Pág. 142).

Hay cuatro formas de incorporación que analizaremos brevemente para identificar, posteriormente, cual es la que podría utilizar el *soft law* de precedencias que estamos tratando: la incorporación por referencia, que podemos dividir en: la referencia desde actos generales o actos individuales y la intensidad de la referencia; el aval del legislador mediante resoluciones no legislativas; y el carácter contractual del *soft law* paccionado. De estas cuatro, interesa especialmente la primera.

La incorporación por referencia consiste en formular una referencia expresa al mismo desde un instrumento de *hard law*. Estas referencias, también calificadas como “reenvíos” por parte de la doctrina, puede llevarse a cabo desde actos generales o actos individuales, donde el *soft law* puede asumir vida propia desde el momento en que una disposición general o un acto hace referencia al mismo, pero lo hará con efectos distintos en función del instrumento que lleva a cabo dicha incorporación, disfrutando de los efectos de los que disfrute el instrumento que realiza la referencia.

Además, hay que ver la intensidad de la referencia que puede llevar a remisiones o delegaciones. Las referencias pueden llevarse a cabo mediante una remisión expresa en la norma de *hard law*, haciendo constar el instrumento de *soft law* y su aplicabilidad en el caso objeto de remisión o a través de una delegación a favor de otro sujeto: el primer caso representa el caso puro de una incorporación por referencia y el instrumento de *soft law* asumirá los efectos de la norma o acto que realiza la referencia, o los que ésta decida atribuirle, mientras que el segundo es más problemático, pues la delegación permite al instrumento de *hard law* deshacerse de un segmento de la regulación, pero depositándolo en un sujeto que podrá adoptar instrumento de *soft law*. En este último caso habrá que estar a la norma o acto delegante para determinar la naturaleza de esta forma de *soft law*.

Entendemos que las disposiciones de *soft law* emanadas desde la Jefatura (en forma de informes, recomendaciones, etc.) podrían ser incorporadas por referencia desde actos generales o individuales porque las normas de *soft law* que hemos visto son formas específicas de interpretación establecidas ante la amplitud de los criterios generales de la regulación reglamentaria de las precedencias en España. Estos instrumentos pueden pasar al *hard law* como anexos específicos a la actual legislación, siendo así incorporados al ordenamiento. Es, por ejemplo, el caso en el que el Estado adjuntara como un anexo de su reglamentación de precedencias la ordenación, intercalación o “peinado” de autoridades de dos órdenes diferentes (autoridades del Estado y de una Comunidad Autónoma, por ejemplo) para un acto (referencia individual) o todos los actos (referencia general) en los que fuera necesaria la aplicación del criterio de ordenación de estas autoridades ante la competencia del Gobierno al respecto. Esta incorporación se realizaría porque consideramos que existen instrumentos de *soft law* en documentos internos, en forma de circular, por ejemplo, estableciendo aquellos criterios.

Esta misma forma, se dio cuando determinadas instrucciones de Presidencia del Gobierno, que, citaba LIZCANO, como hemos visto, que consideramos adquirirían la forma de *soft law*, emanadas desde aquel órgano para la organización de actos en cualquier parte de territorio español, se acabaron convirtiéndose en el Decreto de Precedencias de 1968. De hecho, encontramos criterios comunes entre las citadas normas y lo reglamentado posteriormente.

6. El sistema de fuentes del Real Decreto 2099/1983.

En la configuración del Derecho Administrativo, concebido como el Derecho propio y específico de la Administración Pública que regula sus poderes, las acciones que debe desarrollar y las relaciones que mantiene con terceros, confluyen una pluralidad de normas jurídicas escritas y de principios jurídicos, como indica FERNÁNDEZ ²⁰⁶. Pero también se han de tener en cuenta otras normas no escritas, como es el caso de la costumbre, los principios generales del Derecho y, desde luego, no se puede prescindir de la doctrina jurisprudencial, más allá de que, en estrictos términos, no sea propiamente fuente del Derecho.

Son pues, fuentes de nuestra legislación de precedencias: la normativa reglamentaria reguladora, actualizada al momento de elaborar nuestro estudio, la costumbre, los principios generales del Derecho, y, finalmente, la jurisprudencia.

²⁰⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012). Op. cit. (Págs. 193 y ss).

6.1. La normativa escrita.

Además del reglamento que regula las precedencias, la ley es también una de las fuentes de esta materia, porque, sea cual sea su origen, puede tratar cuestiones que modifiquen lo dispuesto en la norma reguladora. Normalmente, la regulación de las instituciones y sus autoridades establece cuestiones relacionadas tanto con los tratamientos de sus representantes como su precedencia modificando la ordenación de precedencias en el Estado, acompañada esta modificación con la aseveración: “en tanto se modifique el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado”. También se da el caso de la equiparación de autoridades con las reflejadas en el reglamento, al no venir contenidas en la reglamentación de precedencias.

La singularidad de la norma escrita como primera fuente del Derecho Administrativo radica en que la misma no se agota con la ley, sino que alcanza a otras normas, como las reglamentarias, también en sus distintas clases y tipos. Unas normas que, dictadas por el Gobierno y la Administración en ejercicio de la potestad normativa que tienen atribuida, desempeñan un importante papel en la conformación misma del ordenamiento jurídico-administrativo. La Administración, como es este el caso, no queda sin más ordenada por debajo de las normas jurídicas, sino que ella misma tiene la potestad de crearlas.

Son normas relacionadas con el protocolo, según LÓPEZ-NIETO ²⁰⁷:

- la ordenación de los actos de las Instituciones, Organismos y Autoridades del Estado y la precedencia de sus representantes, en general, regulada principalmente por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado que centra nuestro trabajo de investigación. Este reglamento ha sido modificado en diversas ocasiones, entre las que hay que destacar:
 - o la corrección de erratas de 9 de agosto de 1983;
 - o las disposiciones que, de forma directa o indirecta, han modificado el orden de precedencia de algunas autoridades, como recientemente se realizó según lo dispuesto en el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, que modifica el Real Decreto 1368/1997 sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, que modifica la ordenación de SS.MM. los Reyes Juan Carlos y Sofía, al cambiar la Jefatura del Estado o, finalmente, el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, por el que se regula el Estatuto de los ex presidentes del Gobierno, modificado por el Real Decreto 1306/2008, de 18 de julio;
 - o también por vía judicial, como la Sentencia del Tribunal Supremo 9965/1986, de 2 de diciembre, que modificó la ordenación de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con respecto a otras autoridades relacionadas en el Real Decreto;
 - o el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, que, tras la publicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establecía un nuevo modelo de organización periférica de la citada Administración que conllevaba la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno, lo que conllevaba una nueva precedencia para los mismos;
 - o el Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprobaba el Reglamento del Instituto Cervantes, que establecía la precedencia individual de su Director y Secretario General, así como el ordenamiento colegiado del Instituto.

Hemos de tener en cuenta la reciente publicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contempla una habilitación al Gobierno para que defina, de nuevo, la regulación de las precedencias en los actos oficiales de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales, autonómicas, los Departamentos ministeriales y los órganos internos de estos, así como el régimen de los ex presidentes del Gobierno, dando entrada a la redacción de una nueva norma reguladora en forma de Real Decreto que sustituirá al actual. Recordemos que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la competencia del Gobierno para realizar esta regulación en la ya citada STC 38/1982,;

²⁰⁷ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Manual de Protocolo. (Pág. 41). Editorial Ariel. Barcelona.

- definida por el artículo 15.2 del Real Decreto 2099/1983, la precedencia departamental de los ministerios, se actualiza con cierta frecuencia, la última ocasión ha sido a través del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. El citado Real Decreto ha sido puntualmente modificado por los Reales Decretos 1/2012, de 5 de enero, y 447/2012, de 1 de marzo, afectando únicamente a los órganos directivos de algunos ministerios, sin afectar el orden departamental de los ministerios;
- la ordenación de los actos militares y sus precedencias en los mismos, regulados por el Real Decreto 984/2010, de 20 de mayo, que aprueba el Reglamento de Honores Militares, visto en algunos apartados de este trabajo y al tratar los honores de ordenanza a las máximas autoridades del Estado. Dentro de este ámbito, pero con importantes efectos en los actos organizados por las instituciones, destacar el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre Representación Institucional de las Fuerzas Armadas ²⁰⁸ que dispone qué autoridades militares han de asistir, en representación de esa institución, a actos no organizados por ellas. A ellas hay que sumar la normativa propia que hemos visto al tratar las Fuerzas Armadas;
- la legislación específica de los poderes del Estado y de los diferentes órganos constitucionales. En particular, destacar la del poder Judicial, cuya regulación protocolaria, desarrollada en el Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprobaba el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes. En cuanto a la regulación de los actos y la precedencia de otros órganos del Estado, suele estar contenida en sus leyes de creación o regulación y en los posteriores reglamentos de desarrollo de la ley, si los hubiere, siendo muy dispersa. Además, hay una normativa muy desarrollada de precedencias y actos en el ámbito universitario, condicionados por la regulación destacada de las universidades y su autonomía, reflejada en la Constitución;
- el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento de cargos y funciones públicas;
- las normas publicadas por las Comunidades Autónomas, ordenando sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados, de carácter general y a los que no concurren con autoridades o instituciones del Estado, ya que sobre esa ordenación relativa en los actos generales sólo es competente del Estado, como estableció el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982. No lo es para los actos de carácter especial, lo que los hace especialmente utilizados. Hasta ahora han legislado al respecto, en orden cronológico:
 - o Cataluña. Decreto 189/1981, de 2 de julio, estableciendo las normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña y Decreto 459/1981, de 6 de noviembre, por el que se modificó el Decreto 189/1981 tras la publicación de la STC 38/1982, de 22 de junio, que ya hemos citado en otras partes de este trabajo.
 - o Navarra. Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de precedencias de autoridades e instituciones en los actos oficiales en la Comunidad Foral de Navarra, modificado por Decreto Foral 333/2001, de 26 de noviembre.
 - o Murcia. Decreto 37/1992, de 23 de abril, por el que se establece el régimen de precedencias de autoridades e instituciones de la Región de Murcia.
 - o Islas Canarias. Decreto 202/1997, de 7 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ha sido modificado por la STSJ ICAN 672/2000 y en casación por la STS 6186/2004; e interpretado por la STSJ ICAN 915/2002.
 - o Comunidad Valenciana. Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Valenciana, modificado por Decreto 77/2003, de 27 de junio.
 - o Islas Baleares. Decreto 256/1999, de 24 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los actos oficiales. Ha sido modificado por la STSJ BAL 938/2002

²⁰⁸ Sobre la legislación reseñada por LÓPEZ-NIETO cabría añadir la que relaciona MARÍN al tratar los actos oficiales de carácter especial militares, detallada en el apartado dedicado a estos actos en particular.

y en casación por la STS 1222/2008; y por la STSJ BAL 936/2002 y, en casación, por la STS 3022/2007.

- Andalucía. 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.
- Ciudad Autónoma de Melilla. Decreto 111/2007, de 22 de marzo que aprueba el Acuerdo de la Excm. Asamblea de Melilla, de fecha 30 de junio de 2006, relativo a la aprobación del reglamento de protocolo y ceremonial de la Ciudad Autónoma de Melilla.
- Extremadura. Decreto 79/2008, de 9 de mayo, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Aunque no es motivo de este trabajo, sorprende que todas las Comunidades Autónomas no hayan regulado esta cuestión, dada la utilidad de disponer de su propia legislación para ordenar sus actos oficiales, más allá del criterio de auto organización expuesto anteriormente. Además, el artículo 5.2 del Real Decreto reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad de ordenar los actos generales por ellas organizados, aplicando criterios de ordenación relativa ante la comparecencia de autoridades de diferente orden, especialmente de las entidades locales o universitarias de su territorio. Esta potestad va más allá de sus competencias al respecto, al disponer incluso de la capacidad de establecer la precedencia de las autoridades e instituciones autonómicas en actos organizados por las Entidades Locales o las universidades.

También llama poderosamente la atención que dentro de ese grupo de Comunidades Autónomas que no han legislado cumpliendo con su competencia al respecto, se encuentren algunas de las Comunidades Autónomas “históricas”, como el País Vasco y Galicia, cuando incluso la primera mostró su interés por la cuestión de las precedencias oficiales en el Estado y la colocación del Presidente de su Consejo de Gobierno, al presentar conflicto positivo de competencia contra determinados preceptos del Real Decreto estatal, que provocaron la STC 12/1985, habiendo accedido ambas a la autonomía por la vía de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y teniendo, desde el principio, el mayor techo competencial posible en sus respectivos Estatutos.

- la dispersa normativa de precedencias de las Entidades Locales: Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares, Consejos Insulares y Ayuntamientos, que, en uso de su atribución para ordenar sus propias autoridades en actos por ellas organizados, regulan todas estas cuestiones, con los límites establecidos por las leyes;
- otras normas que tratan temas relacionados con el protocolo en general, en el más amplio sentido de la palabra, que no estudiaremos en nuestro trabajo porque se ocupan de elementos relacionados con:
 - el Derecho Premial que regula la concesión de honores y distinciones, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, rama del Derecho, muy vinculada al protocolo, aunque de forma indirecta a la ordenación de precedencias. Sobre esta rama del Derecho, destacar el trabajo de BERMEJO ²⁰⁹, citado por GARCÍA-MERCADAL ²¹⁰, que “examina las posibles afecciones, directas e indirectas, positivas y negativas, al honor, dignidad, fama y propia estima que pueden derivar de la acción de los poderes públicos. Tras analizar el honor como objeto (un tanto inaprensible) del Derecho, se estudia la actividad institucional de enaltecimiento social, encuadraba entre las técnicas administrativas de fomento honorífico” (en cursiva, en el original). De otra parte BERMEJO deja meridianamente claro que “las figuras gremiales realmente vinculadas con la mera exaltación del honor personal son los tratamientos protocolarios y las condecoraciones, quedando al margen los premios, como manifestaciones del fomento honorífico programado específicamente”. Finalmente recordemos la inclusión del denominado Derecho Premial, con un concepto más amplio que el estrictamente protocolario, entre las medidas de fomento, como defendía BAÑO;

²⁰⁹ BERMEJO LATRE, J.L.(2008) “La Administración y el derecho al Honor”. Revista de Administración Pública, 175 (Págs. 375-398).

²¹⁰ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): Op. cit. (Págs. 213-214).

- todo lo referente a los títulos nobiliarios (Derecho nobiliario), que, como indica de nuevo GARCÍA-MERCADAL ²¹¹, dado que la “Disposición Final del Código Civil, artículo 1976, que derogó los cuerpos legales, usos y costumbres que constituían el derecho privado común en todas las materias que eran objeto del mismo, no afectó para nada al derecho nobiliario histórico, puesto que los títulos del Reino no han estado nunca regulados por dicho texto legal”;
- la normativa muy dispersa sobre tratamientos honoríficos, tanto de las autoridades como de las personas o instituciones distinguidas.

Todas estas normas, como indica el Tribunal Constitucional en la Sentencia 12/1985 (FJ 1), obedecen esencialmente a la necesidad de establecer medidas para ofrecer una imagen comparativa de los diferentes cargos y entes públicos a través de los cuales se articula la convivencia democrática. Además, esta imagen debe corresponder con los principios y postulados proclamados en la Constitución, por lo que, en palabras del propio Tribunal, las normas que regulan las precedencias de los citados cargos y entes públicos tiene “sustancia constitucional”, ya que “descansan directamente en la arquitectura del Estado y son la manifestación exterior del mismo, uno de sus símbolos” lo que se manifiesta en los actos oficiales en los que comparecen las autoridades e instituciones del Estado.

Estos criterios, son aplicados sobre una materia que excede, como dicta la sentencia citada, “lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo”, que en este caso no tiene el significado peyorativo que últimamente se le asigna al término “protocolo”. A esta faceta del protocolo le debemos prestar una especial atención porque afecta a la imagen, a la representación externa de autoridades y entre sí y ante los ciudadanos, estableciendo, a través de las precedencias, una jerarquización de base constitucional que, en lo visible físicamente se muestra por el lugar en que cada uno de aquellos debe situarse cuando concurra con otro en actos oficiales. Es esencial que, a la hora de establecer la ordenación, no podamos prescindir de los mandatos de la Constitución, como pretendieron los recurrentes en los conflictos de competencia que llevaron a las SSTC 38/1982 y 12/1985. En ellos, no sólo pretendían dirimirse los aspectos básicos de la regulación (órgano competente para efectuarla, rango de la norma, aspectos fundamentales contenidos en ella, etc.) sino que la pretensión de obtener la competencia de ordenación relativa iba más allá de los límites del art. 149.3 CE para y tenía por objeto realizar una ordenación diferente de las autoridades e instituciones de las Comunidades Autónomas con respecto a las del Estado, subvirtiendo así el orden de las mismas, su importancia y representación expresadas en el texto constitucional.

En nuestro estudio analizaremos, principalmente, el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se regulan las precedencias oficiales en el Estado. Junto a su análisis iremos incorporando consideraciones sobre las diferentes normas que afectan a esta regulación, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas o los Entes Locales. Dada la dispersión normativa, sobre todo la de las Comunidades Autónomas, los conflictos de competencias habidos hasta la fecha y, finalmente, la disparidad de criterios entre la regulación de algunas Comunidades Autónomas y la del Estado, parece necesario insistir en lo que a este estudio afecta sobre las características de los principios de jerarquía normativa y competencia. Estos principios, vistos en otra parte de nuestro trabajo, son esenciales. Inicialmente, hemos de recordar que el de jerarquía normativa sirve para explicar las relaciones entre las diferentes normas (ley-reglamento) en el seno de un mismo ordenamiento. Cuando entran en relación normas procedentes de distintos centros de poder normativo (como pueden ser en este caso el Real Decreto del Estado y los Decretos o Leyes promulgadas por las Comunidades Autónomas para regular sus propias precedencias), incluso dentro del mismo ordenamiento jurídico, la jerarquía queda desplazada por el principio de competencia.

²¹¹ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): Op. cit. (Pág. 223).

6.2. La costumbre.

La norma reguladora de las precedencias, bajo el formato de un Real Decreto, contiene elementos relacionados con la costumbre, principalmente en lo que se refiere a algunos actos oficiales de carácter general, en particular los organizados por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (art. 5.2) y los de carácter especial, sea quien sea el organizador de los mismos (art. 6):

- en los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas las Entidades Locales, como veremos detalladamente, la costumbre es situada en último lugar, tras lo dispuesto en el propio ordenamiento y la normativa propia de la Comunidad Autónoma y las Entidades locales organizadoras. El Ordenamiento General de Precedencias permite el uso de la normativa propia y la costumbre con la limitación de no poder “alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el [...] ordenamiento” (art. 5.2 segundo párrafo), pero se respeta “la tradición inveterada del lugar cuando en determinados actos haya asignación o reserva en favor de determinados entes o personalidades” (art. 5.2 *in fine*) lo que permite la posibilidad de que se utilice la costumbre pero siempre teniendo en cuenta las limitaciones indicadas;
- en cuanto a los actos de carácter especial (art. 6) la costumbre tiene una mayor importancia, ya que los recursos que el organizador puede utilizar en sus actos son: “su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, [...] los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”, lo que da idea de la importancia que el legislador ordinario concede a la costumbre como elemento informador de los actos de carácter especial.

Estos dos artículos, referidos en parte a la costumbre aplicada a las precedencias de autoridades e instituciones, tienen su precedente inmediato en la regulación realizada por el Decreto 1483/1968, donde la costumbre tenía un papel diferente al de la norma actual, pero en el que también encontramos claras coincidencias con el actual:

- en su introducción (noveno párrafo), el decreto franquista destaca la importancia de la costumbre como fuente del Derecho indicando que:
 - o “el Reglamento la tiene en cuenta para determinar la prelación de las autoridades eclesiásticas cuando concurran en los actos oficiales con autoridades civiles o militares”, cuestión que se basa en dos argumentos: el primero es que nos encontramos ante un Estado confesional, lo que conlleva un reconocimiento de la prelación de las autoridades eclesiásticas en los actos oficiales, que se podría haber realizado integrándolos en la propia norma, como han hecho otros países igualmente confesionales como el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Bélgica o Irlanda pero, ante la decisión de no incluirlos en las relaciones de autoridades o instituciones, la introducción del decreto contempla la necesidad de contar con ellos;
 - o también, “se respetan los usos tradicionales cuando, de forma invertida y por especiales circunstancias, la ordenación de los actos obedece a principios distintos de los recogidos en este Reglamento”.

Estas cuestiones tienen cumplido reflejo en el articulado del reglamento de precedencias.

- en el artículo 4, primer párrafo, que trata de la concurrencia de representantes de la Iglesia Católica en actos oficiales. En él se dispone que “su prelación de determinará de acuerdo con las costumbres o tradiciones”, sin detallar a cuales exactamente se refiere este aserto, que entendemos referido a las que afecten al organizador del acto al determinar esa prelación, no realizándose una diferenciación territorial de los organizadores o los actos donde se pueden tomar estas decisiones de incluir de acuerdo con una costumbre en este caso no territorial sino vinculada a la institución o autoridad organizadora del acto. Finalmente, el artículo 4 establece que la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores será el órgano que resolverán las eventuales dudas que hayan surgido, “oída la Secretaría del Episcopado Español”, como ya hemos señalado, y que, realmente, opinará sobre la aplicación de la costumbre por parte del organizador del acto en lo que afecta a la prelación de sus autoridades no siendo quien resuelva los eventuales conflictos o interprete la norma, función limitada a la Jefatura de Protocolo del

Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el máximo órgano interpretador de lo dispuesto en el decreto;

- en el mismo artículo, segundo párrafo, se indica que “se respetarán también las costumbres del lugar cuando en determinados actos oficiales existieran puestos reservados, según tradición inveterada, en favor de determinadas autoridades”. Esta redacción semejante a la de artículo 5.2, tercer párrafo, que indica, como ya hemos comentado que “no obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva en favor de determinados entes o personalidades”. Entre los dos artículos hay algunas diferencias, como la extensión de la regla a entes, no solo a autoridades o la inclusión de costumbres y tradiciones del lugar de únicamente las costumbres, pero en definitiva la regla es la misma aunque en el decreto franquista era aplicada por igual a actos oficiales generales y especiales, mientras que en el decreto actual hay una diferenciación entre unos y otros, quedando reservada en el primer caso (actos generales) a los actos organizados por las Comunidades Autónomas y Administración Local con la redacción que hemos visto anteriormente, mientras que para los actos especiales el uso de la costumbre viene regulado en el artículo 6 del reglamento que como hemos visto permitía la utilización de la normativa propia, las costumbres y tradiciones y los criterios del propio ordenamiento. En este apartado del artículo se establecen los límites ya comentados sobre la costumbre: sólo en determinados actos oficiales, no en todos; la costumbre es del lugar, por lo que entendemos que tiene un claro componente territorial, no general; la tradición ha de ser inveterada, concepto extrajurídico que ya hemos visto; y, finalmente, solo reservado a determinadas autoridades, no de forma general a todas porque este criterio, como ya hemos comentado, no es exclusivo de los actos de carácter especial sino de todos los actos, por lo que la tradición no puede imponerse a la norma reguladora;
- finalmente, en el artículo 11 del reglamento se indica que entre las autoridades que asisten a los actos debe haber representación “civil, eclesiástica, militar y judicial” lo que equipara las citadas representaciones entre sí, estableciendo cuatro “estamentos” que como “norma general ha de procurarse que, entre las autoridades, estén representadas”. Esta indicación, que no hace referencia explícita a la costumbre sí que se deduce de su inclusión en la relación de autoridades asistentes a los actos que su prelación se determinará de acuerdo con las costumbres o tradiciones del organizador del acto (como establecía el artículo 4 del propio reglamento).

La importancia dada por la norma a la costumbre contrasta con la mayoría de la doctrina, que relega a la costumbre en Derecho Administrativo a un papel secundario, incluso residual. Por ello, y para determinar de que estamos hablando al referirnos a la costumbre en protocolo, recurriremos al estudio realizado por MUÑOZ ²¹², donde establece una serie de cuestiones destacables:

a) La dificultad de tratamiento de la costumbre.

La dificultad que comentamos tiene varias causas, en opinión de este autor:

- la propia transformación de la costumbre como fuente del Derecho porque “el proceso de codificación y de legalización general del Derecho [...] ha estrechado más el papel que las costumbres pueden cumplir en sistemas jurídicos en los que las iniciativas reguladoras proceden siempre de un legislador con aspiraciones de universalidad”. Esto conlleva el problema de su relación con la ley: “si es aquella [por la costumbre] una fuente equiparable o subordinada a la ley”. Efectivamente puede suponerse que en el régimen de protocolo como la exteriorización del poder, que es en definitiva el tema que nos ocupa, lo regulado normativamente (bajo diferentes formatos) no debería dejar mucho espacio de actuación a la costumbre, que en la norma que estamos estudiando queda limitada, como hemos visto, a actos generales organizados por determinadas autoridades, instituciones o corporaciones (autonómicas y locales) y a los actos de carácter especial, que parecen, una vez más, una mezcla heterogénea de organizadores y criterios diferentes que desentrañaremos en otra parte de nuestro estudio;

²¹² MUÑOZ MACHADO, S. (2015): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo IV: el Ordenamiento Jurídico. (Págs. 75 y ss.). Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado. Madrid.

- las exposiciones doctrinales sobre el papel de la costumbre, por su parte, han sido hechas “en desarrollo de concepciones más generales sobre el Derecho y la posición que cumplen, en su creación, los representantes del pueblo que detentan el poder de asumir la titularidad de los órganos del Estado, o el pueblo directamente, que se manifiesta convirtiendo en reglas jurídicas sus propias convicciones sobre organización de las relaciones sociales”. Es por ello que, en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA ²¹³, “históricamente la costumbre tiene relevancia dentro del Derecho más arcaico quedando reconocida a partir de la idea esencial del ‘*alte, gute Recht, good, old Law*’, el viejo y buen Derecho” que “proscribía como el primer atentado a la comunidad alterar las viejas costumbres, en el que el pueblo había encontrado el secreto de su identidad”. Esta vinculación entre costumbre e identidad social es destacable para nuestro estudio, ya que cuando surge en protocolo oficial, a pesar de sus evidentes limitaciones, es plenamente identificada con este concepto de proximidad a su ámbito social. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su estudio, añade una reflexión, citando a KERN ²¹⁴, ya que considera la “costumbre, en la que se había condensado la experiencia de los padres y de las generaciones pasadas, [y] era por ello la fuente primaria del Derecho”, manifestando así la importancia histórica de la costumbre y la tendencia de la sociedad a buscar en ella signos de su propia identidad jurídica conllevando igualmente la reivindicación de la costumbre como un elemento constitutivo de las relaciones de las instituciones con la sociedad;
- al margen de la posición que tenga la costumbre en el sistema jurídico, “está el problema de su identificación, de la determinación de los requisitos que permiten asegurar su existencia”. Es por ello, que el uso o práctica social ha de reunir algunos requisitos:
 - o en primer lugar, “tiene que haber sido generalmente asumida, lo que plantea el problema de determinar el número de personas que es preciso que, en cada caso, asuman la misma conducta para poder concluir la existencia de la costumbre”, lo que sería más difícil en el tema que nos ocupa, ya que deberíamos acotar en los actos que se celebren la utilización de esa costumbre para poder determinar su asunción. Si en general esta cuestión es fácilmente resoluble porque “no se trata de usos o prácticas implantadas en todo el territorio del Estado” sino de costumbres en nuestro caso ceñidas al ámbito territorial autonómico o de los diferentes ámbitos locales o, en su caso, al ámbito propio del organizador de los actos de carácter especial, sea cual sea. A pesar de que el Código Civil sólo dejó vigente las costumbres del lugar (antiguo art. 6 CC) y los regímenes consuetudinarios de las provincias y los pueblos y los existentes en los regímenes forales mantenidos en vigor, la costumbre en protocolo va más allá de lo estrictamente local, como hemos apuntado. El autor a quien nos estamos refiriendo hace una precisión destacable: “para que exista costumbre local bastará con que la siga la mayoría de los que están en el lugar, o participen de una determinada situación”, citando “los usos profesionales, comerciales y semejantes, que no se desarrollan por colectivos identificados por su asentamiento territorial, sino por la comunidad de su actividad o sus intereses”, como pueden ser los usos y costumbres que los organizadores de los actos de carácter especial pueden esgrimir, como, por ejemplo, los universitarios académicos, parlamentarios, militares, etc.;
 - o en segundo lugar, la reiteración y la duración, discutiéndose como “el número de ocasiones en que tiene que repetirse un uso o manifestarse una práctica social para convertirse en costumbre”. De otra parte, debemos analizar “los efectos de la paralización o suspensión de la práctica”:
 - en lo que respecta a la reiteración y la duración, en protocolo se tiene en consideración que sea “inveterada”, cuestión que analizaremos en otra parte de este estudio deduciendo que debería ser un elemento a eliminar, dado que, al ser un concepto extrajurídico, es difícil en nuestro sistema constitucional encontrar costumbres o tradiciones que reúnan estas características, siendo excesivamente limitativas de algo que es valorado y tenido en cuenta por la propia norma reguladora de las precedencias oficiales. No obstante lo anterior, MUÑOZ hace una valoración interesante que podemos equiparar con el concepto de inveterada, o al menos establece un plazo para ser tenida en

²¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2002): “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”. Revista de Administración Pública. Núm. 159. Septiembre - diciembre 2002. (Págs. 189-190). Este trabajo también puede encontrarse como una en COSCULLUELA MONTANER, L. (Coord.) *et al.* (2003): Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo. (Págs. 53-54). Editorial Civitas. Madrid.

²¹⁴ KERN, F. (1914): *Recht und Verfassung im Mittelalter*, Basel, s.d. en Bruno Schwabe & Co. Verlag. Leipzig.

- cuenta: 20 años (siendo un elemento heredado del Derecho histórico) “coincidente con la equiparación adquisitiva”;
- en lo referente a los efectos de la paralización o suspensión de la práctica “se considera que la interrupción no es decisiva para la supresión de la costumbre si está justificada por circunstancias imprevisibles o insuperables para la comunidad que sigue una determinada práctica”, y así se entiende en protocolo oficial, donde incluso los cambios de régimen que puede afectar a las instituciones constitucionales, como pasó durante el franquismo, o la prohibición de determinadas celebraciones cívico-religiosas, como ocurrió durante la Segunda República, no han condicionado la desaparición de costumbres o tradiciones vinculadas al protocolo, tanto de las instituciones en la organización de sus actos propios de carácter especial, como las que, con un marcado carácter popular o social, se celebran en ámbitos más restringidos, principalmente locales;
 - junto a los requisitos anteriores, que junto con el de publicidad de la conducta, denominamos externos, han de concurrir también otros internos:
 - la *opinio iuris vel necessitatis* (la alternativa entre la convicción de la juridicidad de la norma y la convicción de su necesidad), siendo “de las diferentes doctrinas sobre los requisitos internos de la costumbre, la que más cerca se sitúa del reconocimiento de la costumbre como una norma surgida del pueblo”, siendo la costumbre “una manifestación de la opinión del pueblo sobre su propio Derecho”, con la convicción de que, además, “la conducta en la que consiste la costumbre es obligatorio”;
 - la doctrina de “la aprobación o de la voluntad expresa o tácita”, en su momento del soberano, que “impone que toda conducta, para adquirir la relevancia normativa de la costumbre, precisa ser consentida por el soberano”. Esto daría mayor unidad y coherencia a un “sistema jurídico que ya está dominado por un príncipe que establece el Derecho”, cuestión destacable históricamente pero que actualmente no mantiene su vigencia;
 - “que la costumbre llegue a consolidarse como norma radica en su reconocimiento jurisprudencial”, algo complejo, dada la escasísima jurisprudencia que sobre el uso de la costumbre se ha realizado hasta ahora. Además, este escaso reconocimiento jurisprudencial la coloca siempre por debajo de la norma que la contempla;
 - a todo ello “la dogmática general sobre la costumbre como fuente ha añadido la exigencia de que aquella sea racional y también leal con el sistema jurídico, a cuyos principios generales tiene que acomodarse”, requisito recogido en términos generales en el Código Civil y que es perfectamente aplicable a lo que a nuestro estudio concierne.

Si nos preguntamos si la costumbre en protocolo reúne estos requisitos, hemos de poder identificar una costumbre protocolaria con las siguientes características: generalmente asumida; reiterada y duradera; y, finalmente, que se caracterice por alguno de los siguientes factores internos: ser una manifestación de la opinión del pueblo sobre su propio Derecho, consentida por el soberano o consolidada en su reconocimiento jurisprudencial; y que sea racional y leal con el sistema jurídico. Si a todos estos principios que ordenan la existencia de la costumbre como fuente añadimos “que el concepto técnico de costumbre se delimita por referencia a cualquier práctica o uso; tiene que tratarse de una regla nacida fuera de la organización del Estado; [y que] son las fuerzas sociales exteriores del Estado las que las crean”. Con todos estos elementos, llegaríamos a definir con bastante detalle la costumbre en protocolo.

La costumbre protocolaria, en lo que afecta a las precedencias oficiales y a otros contenidos que suelen formar parte del ceremonial de los actos, reúne este conjunto de requisitos: es generalmente asumida, reiterada y duradera, es una manifestación (residual, si se quiere considerar así) de la opinión del pueblo sobre su propio Derecho, es reconocida jurisprudencialmente (aunque con un valor inferior a la de la norma reguladora que la contempla, como hemos señalado), debiendo ser, evidentemente, racional y leal con el sistema jurídico, lo que conllevaría su perfecto encaje dentro del mismo, siempre que haya una posibilidad de ello,. A todo ello hay que añadir dos elementos: ha de ser una regla nacida fuera de la organización del Estado y han de ser fuerzas sociales exteriores al Estado las que creen las costumbres. En cuanto a la verificación de estos dos últimos requisitos apreciamos que son cumplidos por algunas costumbres o tradiciones, pero

reconocemos que en las precedencias oficiales hay casos en que las costumbres proceden de la organización del propio Estado, sobre todo en los ámbitos territoriales más próximos a los ciudadanos: los recientemente instaurados, como las Comunidades Autónomas, o las Entidades Locales (si consideramos los actos de carácter general) o de forma general para los actos de carácter especial, los organice quien los organice, dadas sus particularidades específicas. En estos casos la propia norma reguladora reconoce estas costumbres como válidas y utilizables a la hora de determinar la ordenación definitiva que las instituciones organizadoras mostrarán en los actos, determinando la ordenación del Poder en base a más elementos que los estrictamente normativos.

Para finalizar este apartado, hemos de señalar el problema de distinguir la costumbre de la jurisprudencia o del precedente administrativo ya que dentro de la organización del propio Estado “la reiteración de conductas [...], aunque tengan relevancia jurídica y sean capaces de generar verdaderas reglas de Derecho” no son costumbres, sino fenómenos diferentes. Así “la reiteración de una práctica o el sostenimiento estable de una opinión por los tribunales”, es jurisprudencia “y la misma reiteración de conductas o prácticas por la Administración Pública” es el precedente administrativo.

Sobre esto, la doctrina, mayoritariamente, considera que la costumbre tiene las siguientes características:

- una mínima importancia en el ámbito del Derecho Administrativo, basándose en algunos hechos destacables, como la creación del Derecho en el Estado contemporáneo (finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX) donde se encomendó esa función en exclusiva al legislador, eliminando o marginando cualquier otra fuente del Derecho complementaria, quedando, por tanto, eliminadas las costumbres generales del constitucionalismo y la codificación, quedando únicamente integradas en los nuevos códigos y leyes las relaciones sociales compatibles con las con la nueva ideología orientadora de la sociedad. Esto conllevó, por ejemplo, la derogación de costumbres del Derecho Civil común, legalizando y codificando los principales contenidos del Derecho consuetudinario y la reducción de las fuentes de la costumbre a usos y prácticas locales, que hemos heredado en la regulación de las precedencias, por ejemplo. Otro elemento es el que se da actualmente con la nueva emergencia de prácticas sociales con valor normativo que implican una reacción social frente al monopolio de la producción del Derecho por el legislador, suponen compartir la regulación de algunos fenómenos y relaciones sociales de gran importancia. Estas prácticas sociales las hemos visto, en parte, a la hora de tratar los instrumentos de *soft law*;
- hemos de preguntarnos “si la Administración queda vinculada, y en qué medida, por las costumbres, sobre todo si son éstas independientes”, ya que existen sin que el legislador se remita a ellas o las acoja, lo que nos lleva a considerar si la costumbre puede sustituir o no el papel de la legalidad, sobre todo cuando se trata de adoptar medidas limitativas o restrictivas de los ciudadanos lo cual no es aceptable porque:
 - o la costumbre también forma parte de la legalidad, no quedando reducida a los contenidos de la ley, sino “integrada por otras muchas expresiones de la normatividad”. Sobre esta cuestión manifestar que la costumbre es siempre supletoria de la ley, ya que “no hay más costumbre posible que la supletoria o *praeter legem*; no es admisible la costumbre *contra legem*, ni tiene sentido hablar de una costumbre interpretativa o *secundum legem* que de existir, no constituye algo distinto de la norma misma que contribuye a interpretar como ampliaremos posteriormente al tratar la posición de la costumbre en relación con la ley;
 - o incluso “la práctica demuestra cómo muchas costumbres, que vinculan a la Administración, tienen algunos contenidos ordenadores y limitativos de los derechos de los ciudadanos”.

No siendo la costumbre una fuente de la Constitución, donde no es reconocida ni citada, quedando su importancia fijada por su reconocimiento por el legislador, sí que es reconocida como fuente del Derecho por el Título Preliminar del Código Civil actual (art. 1.3, como ya hemos señalado), única autorización constitucional de la que dispone el legislador estatal para establecer las fuentes, en uso de su competencia constitucional, que se hace efectiva a través de lo dispuesto en el art. 149.1.8ª. La regulación contenida en el Código Civil, teniendo valor de ley, puede ser revisada o contradicha por cualquier ley ordinaria que quiera excluir

totalmente la costumbre u otorgarle un valor distinto en el sector material concreto al que la ley dedique su regulación. Como no existe una reserva de ley para regular las precedencias oficiales, la costumbre está reconocida constitucionalmente a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y también en la jurisprudencia constitucional es reconocida la competencia del Gobierno (como órgano central o general del Estado) para regular la cuestión, es lícito que a la costumbre se le otorgue, exclusivamente en el sector material concreto de las precedencias oficiales, un valor diferente al establecido en el Código Civil, y, en general, en aquellas normas que le dan otro valor o la excluyen dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

En lo que referente al desuso de las normas, es considerado como una problemática forma de costumbre *contra legem*. El desuso es una cuestión que resulta, en opinión de MUÑOZ "técnicamente bastante más complejo y distinto de la costumbre [al ser] un cesación de la vigencia de las normas, o pérdida total o parcial de su eficacia, que se consuma no en virtud de una práctica social contraria (de una costumbre nacida, como sería preciso, externamente a la organización del Estado) sino por la actitud pasiva y consentidora de los propios órganos del Estado que tienen la responsabilidad de ejecutar o aplicar las normas a los casos concretos regulados en las mismas [...] por la Administración y los tribunales". Actualmente apreciamos en la normativa de precedencias una tendencia en este sentido, basada en una real cesación de la vigencia de sus normas, una clara pérdida parcial de su eficacia debida a una actitud pasiva y consentidora de los órganos que deberían aplicar las normas de precedencias (o las de protocolo, en general) basándose en el criterio erróneo de su falta de aplicabilidad en su regulación de las relaciones entre las instituciones del Estado, de una Comunidad Autónoma o un Ayuntamiento, ya que apreciamos que cuanto más próxima a la ciudadanía es la institución, más se manifiesta el desuso. El protocolo es entendido como un instrumento ajeno y lejano a las propias instituciones, que disponen de una regulación propia o deben adaptar las ajenas y que deberían hacer un uso frecuente de estas herramientas, pero acaba convirtiéndose en un instrumento que aleja a los representantes de la ciudadanía, en lugar de desvelarse como algo útil para administrar las relaciones entre las instituciones y de éstas con la ciudadanía. Desde este punto de vista, las normas de protocolo, en general, serían convenciones artificiales, eminentemente restrictivas y sin el apoyo social del que dispone la costumbre por lo que, en muchos casos, es la propia costumbre u otros criterios como la falta absoluta de normas, el sentido común, la negociación de un acuerdo alternativo a la norma reguladora etc. los que primarían en la relación entre autoridades e instituciones y, tanto de aquellos como de estas, con los ciudadanos.

Este desuso, que no tiene nada que ver con la eficacia de las normas a las que afecta, y que hemos visto, tiene un marcado carácter parcial, influido por una forma de entender las instituciones alejada de lo deseable en un sistema democrático. Es en estos casos cuando las propias instituciones no ofrecen alternativas reales a este desuso, lo que no resta ni un ápice de validez a las normas reguladoras de las precedencias (o del protocolo en general, insistimos) que han demostrado durante su larga existencia, pese a su rigidez y evidentes insuficiencias, su capacidad de adaptación a la realidad de las funciones desarrolladas por las instituciones y su aplicabilidad a las relaciones que las mismas mantienen, siendo un instrumento fundamental para la ordenación del Poder ante la sociedad, que le devuelve una imagen que, en la medida de lo posible, debe adecuarse a los dictados de la norma de precedencias.

Es la Administración (principalmente la autonómica y local) la que en estos casos adolece de un cierto desinterés por ejecutar o aplicar las normas en los actos oficiales que desarrollan, sin que en ello tenga una influencia la costumbre, dada su característica esencial de ser externa a la Administración, aunque acaba resultando una sencilla sustituta de las normas que han dejado de utilizarse, aunque esas normas sean adecuadas. Incluso, en algunos casos, se "crea" una costumbre *ad hoc* como fácil sustituta de normas con las que no se está de acuerdo o se considera que no están vigente o no son aplicables como solución de los eventuales problemas protocolarios. En todas estas soluciones parciales se está obviando la norma reguladora, no utilizándose correctamente la costumbre a la hora de determinar precedencias o ceremonial en actos organizados por las instituciones o autoridades del Estado, principalmente en aquellas más próximas a los ciudadanos.

b) Las prácticas, usos y precedentes con valor normativo de los órganos del Estado.

MUÑOZ manifiesta claramente su convicción de que “la costumbre [...] resulta de usos y prácticas sociales, formadas al margen de la organización del Estado”, diferenciándola de las “prácticas o usos de órganos del Estado que alcanzan valor normativo, [con las que] no existe en común más que la circunstancia de su reiteración en el tiempo y a veces [...] el hecho de que no se manifiesten por escrito”. El autor reconoce cierta tradición doctrinal de llamar “costumbres” a las prácticas institucionales que señalábamos antes: “costumbre constitucional”, “costumbre internacional” y “costumbre administrativa”, siendo esta última la más importante para nosotros caracterizada porque no deja de consistir en un precedente administrativo que procede, como hemos visto, de la reiteración de comportamientos con un mismo contenido. Pese a la diferencia entre el precedente y la costumbre, como indica el autor, “las ‘costumbres’ de órganos o instituciones públicas de las que más habitualmente se trata [...] son el denominado ‘precedente’”, basado, como hemos visto, en una “práctica reiterada, con efectos inicialmente vinculantes para los órganos que la asumen e incluso con capacidad para crear normas generales de las que [...] pueden apartarse los órganos que las establecen cuando el cambio de criterio es legítimo” lo que en palabras del Tribunal Constitucional quiere decir que debe ser “razonado, razonable y con voluntad de futuro”.

c) Legalización de las costumbres y costumbres independientes.

A continuación analizaremos la posición de la costumbre en relación con la ley distinguiendo entre la costumbre *secundum legem*, la *contra legem* y la *praeter legem*:

- la costumbre *secundum legem*, también denominada interpretativa, es la que sirve para desarrollar o interpretar las previsiones de la ley. Es una categoría de difícil calificación porque las prácticas o usos reiterados que consisten en establecer cómo deben ser interpretadas las leyes no pueden considerarse costumbres sino “operaciones de ejecución o aplicación de las leyes”. Estas costumbres interpretativas no tienen ningún contenido normativo distinto de la propia ley que desarrollan, por lo que, en esencia, no son costumbres ya que carecen de contenido normativo propio. Son, pues, prácticas reiteradas de interpretación, cuya sustancia normativa hace que sea necesario remitirse a la ley o norma a la que interpreta;
- las costumbres *contra legem*, que se oponen a la ley, no son posibles en nuestro ordenamiento jurídico porque en nuestro ordenamiento constitucional la costumbre solo es posible si la ley reconoce su existencia. Como indica MUÑOZ “para que una costumbre pudiera oponerse legítimamente a una ley tendría que estar amparada directamente por la Constitución, lo que no ocurre en ningún caso”;
- las costumbres *praeter legem* son generadas ocupando lo no cubierto por regulaciones legales, al margen, por tanto, de las leyes y siempre sin oponerse a ellas. Esta clasificación de las costumbres coincidiría con el carácter de los reglamentos *praeter legem que realiza el Gobierno*, con los límites que hemos expresado anteriormente al tratar el rango formal del Real Decreto 2099/1983.

La costumbre ha de estar, por tanto, siempre subordinada a la ley y ha de cumplir, además, con el principio de legalidad. Además, podemos establecer un mayor rango de relaciones entre la ley y la costumbre, que podríamos concretar en: la legalización de las costumbres, la remisión por la ley a las costumbres y, finalmente, las costumbres que son independientes de la ley:

- legalizar una costumbre es realizar un proceso por el que el legislador asume el contenido de prácticas, usos o costumbres consolidadas (inveteradas, en los términos que utiliza la norma de precedencias oficiales) convirtiéndolas en normas legales y dándole, en adelante, el rango que la nueva regulación legal tenga. Históricamente esto proviene, en todas las culturas, de situaciones no reguladas legal o reglamentariamente que han sido resueltas por la costumbre del lugar, pasando a ser codificadas o integradas (en este sentido, recordemos que el Código Civil sólo admitió las locales). Pero, como indica MUÑOZ, “la creación estatal de normas legales vaya siempre al arrastre de las necesidades y aun de las prácticas sociales, ni tampoco a la evidente circunstancia de que el Derecho escrito de los Estados modernos se haya alimentado esencialmente de las costumbres generales y locales precedentes”. Esto cobra mayor importancia cuando nos

estamos refiriendo a la costumbre en protocolo y la normativa de precedencias entre esas reglas, que, en gran medida, parece que se aleja (como hemos visto previamente) de la realidad social a la que tiene que adaptarse, mientras que la costumbre parece más cercana a la ciudadanía, lo que da carta de validez a su uso por las instituciones o autoridades.

El origen de la normativa de precedencias se basa, en gran parte, en elementos ajenos a la costumbre porque quien ordena las instituciones o autoridades no es el pueblo, sino los propios gobernantes. De hecho, históricamente, fue el Monarca, en algunos casos el propio Parlamento (reflejando en la Constitución de la época concreta esa ordenación o no) o, finalmente, el Gobierno, pero siempre un órgano del Estado, quien disponía legal o constitucionalmente de la potestad para ello. Es cierto que la costumbre ha realizado ordenaciones, pero a un nivel más próximo a las festividades y acontecimientos que ante una materia, como es la necesidad de ordenación de instituciones o autoridades en actos oficiales, no sociales, como aparentemente es el campo principal de acción de la costumbre protocolaria.

No debemos olvidar que, como hemos visto al principio de este trabajo, es el ceremonial (entendido como la aplicación de las reglas de protocolo en los actos de cualquier índole) donde tiene su nacimiento la ordenación de precedencias, ya sea con un origen divino de la ceremonia, sobre todo en sus orígenes, basándose en la proximidad al eventual dios, al oficiante, al sacerdote, etc., o humano, por cercanía al Monarca, al señor, al líder, etc. Es en los actos de cualquier índole, donde se detallan las relaciones entre quien ostenta la presidencia, distinguible por ser el que ocupa el mejor lugar o tiene una relevante preeminencia sobre los demás, con respecto a quienes son menos importantes que él y, aunque inicialmente, puede haber una costumbre al respecto es el que ostenta esos privilegios en su colocación quien determina los lugares y la proximidad, no los súbditos, o el pueblo. Hay un origen de las ordenaciones protocolarias basadas en la costumbre, pero no son, ni mucho menos, el origen de toda ordenación, ni esta es eminentemente popular, ya que, en cuanto se descubre la necesidad de regular la ordenación es quien tiene potestad para ello (como hemos visto) el que determina las precedencias a través de una norma y, por otra parte, la ordenación de las instituciones no suele obedecer a la costumbre sino a criterios de autoridad, funciones o utilidad dentro del ordenamiento jurídico de la sociedad en cuestión, demostrándose, además, en su ordenación las relaciones entre las mismas y mostrando la cara externa del poder ante la sociedad. Por otra parte no hemos de olvidar que, pese a la codificación o formación de algunas costumbres históricamente el legislador dejó un espacio de regulación de acontecimientos sociales mediante prácticas o usos que habían adquirido la condición de costumbre sin pretender sustituirlas por normas;

- la segunda forma de legalización de la costumbre es el reconocimiento de su existencia y la remisión a las mismas desde un texto legal, para asegurar su aplicación futura, como en el caso que nos ocupa al tratar la ordenación de precedencias en el Estado. Estas remisiones pueden realizarse de diferentes formas, siendo más o menos rígidas. Cuando son rígidas, el legislador identifica los contenidos normativos de las costumbres que así son legalizadas, excluyendo también de esta forma modificaciones futuras de los mismos hechos si no cuentan con la voluntad expresa de otra norma legal que puedan nacer de la evolución de la práctica social o el uso. Cuando la remisión es más flexible, y, por tanto, abierta, referida en nuestro caso a lo dispuesto en los artículos 5.2 y 6 del reglamento, el legislador (en nuestro caso el propio Estado) está aceptando cualquier contenido de esa costumbre, tanto el que se esté realizando en el momento de ser aprobada la norma como el posterior a su aprobación, incluyendo, por tanto las costumbre de cualquier clase;
- el tercer, y último caso, es el de la costumbre independiente de la ley, caso muy poco frecuente porque esa costumbre ha de tener una cobertura legal mínima. Estas costumbres no están reconocidas constitucionalmente como hemos visto al tratar las limitaciones del art. 149.1.8ª, que remite a la ley para que regule las fuentes del Derecho por lo que es el legislador ordinario el que puede incorporar o no la costumbre como fuente, como ocurre con el Código Civil, que contiene una habilitación general de la existencia de la costumbre y de su papel como fuente. Es por ello, como indica MUÑOZ, que "pueden existir costumbres vinculantes para la Administración, sin necesidad de que se hayan legalizado, bien mediante una regulación legal directa, bien mediante las técnicas indicadas de la remisión o el reenvío". Actualmente, como vimos al tratar los

instrumentos de *soft law*, la costumbre independiente de la ley es la de algunos sectores económicos y sociales, normas no elaboradas en el seno de la organización del Estado, obra de expertos.

No debemos confundir, como indica de nuevo GARCÍA ²¹⁵ la tradición o costumbre inveterada contenida en el reglamento con “una convención o acuerdo entre órganos o con un precedente administrativo en acto/s previo/s”. Al hablar del precedente administrativo, nos estamos refiriendo a la forma y manera en que viene actuando la Administración en la aplicación de las normas y en el ejercicio de sus poderes, que carece de valor normativo y que, por tanto, la jurisprudencia niega que vincule al juez (SSTS de 30 de noviembre de 2004, y de 11 y 17 de mayo de 2006). No obstante, cabe reconocerle cierta eficacia vinculante para la Administración, lo que le obliga a motivar los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, tal como dispone el artículo 54.1.c de la LRJPAC ²¹⁶ pero esa obligación no va más allá, incluso en la nueva normativa al respecto, representada por la Ley 39/2015.

La separación de los precedentes puede ser un indicio de un trato discriminatorio, de falta de buena fe o de quiebra de la confianza legítima depositada en la Administración, o, sencillamente, de la arbitrariedad en la actuación administrativa seguida. Por ello, la exteriorización por parte de la Administración del motivo que lleva al cambio de criterio, juega una función relevante en orden a la verificación de que con la decisión adoptada no se vulnera ninguno de los referidos principios.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ ²¹⁷, la práctica reiterada por la Administración en la aplicación de una norma, que podemos considerar precedente administrativo, no tiene valor normativo de costumbre ya que no es equiparable a la costumbre *extra legem*, que sí que es admitida en el Derecho Administrativo siempre y cuando cumpla con el principio de legalidad. Por el contrario, la *secundum legem*, no es admisible. El precedente administrativo sí que tiene valor vinculante para la propia Administración, en el sentido de que apartarse de él en un caso concreto puede ser índice de un trato discriminatorio, de una falta de buena fe, de una actitud arbitraria. Este juicio se explica fácilmente, sin necesidad de acudir a la tesis del precedente como costumbre, por virtud de los principios de igualdad de los ciudadanos ante la Ley (art. 14 CE) y de la buena fe, en sus dos vertientes, de protección de la confianza del tercero, que ha podido orientar su actividad sobre el criterio mantenido hasta entonces por la Administración, y de interdicción de la arbitrariedad propia. En nuestra legislación de precedencias parece frecuente acudir a la costumbre, referida en el propio texto como un elemento a tener en cuenta, pero no al precedente administrativo, ya que la aplicación práctica de la legislación está sujeta a tantos criterios por parte del organizador que no necesariamente debe considerarse el precedente como elemento informador de cada acto. Por otra parte, como hemos visto, el precedente debe cumplir con el mandato de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley se enfrenta a una legislación, de precedencias, que, partiendo de la base de la igualdad constitucional de todos los ciudadanos, no los considera iguales a la hora de determinar su precedencia, como también hemos visto.

Para MUÑOZ ²¹⁸, el precedente administrativo “nada tiene que ver con la costumbre [...] [porque] si tuviera aquel algún carácter normativo, se trataría de una norma creada dentro del Estado, en virtud de la conducta de sus órganos, y no una norma procedente de las vivencias y la creatividad de las fuerzas sociales, surgida fuera del Estado, como exige [...] la dogmática de la costumbre. Sin embargo, el precedente tiene en común con la costumbre “generar efectos normativos por tratarse de un comportamiento reiterado, podría tratarse al lado de la costumbre siempre que [...] se explicase que esta ‘costumbre administrativa’ en que consiste el precedente no es ni la única ni la más relevante de las manifestaciones de prácticas

²¹⁵ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 16 de la ponencia).

²¹⁶ El artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refería a la motivación como uno de los requisitos de los actos administrativos, indicando que:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

(...) c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos”.

Esta ley fue derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con efectos de 2 de octubre de 2016, de acuerdo con la disposición derogatoria única.2.a). En el nuevo texto legal, el artículo que se refiere a la motivación de los precedentes a la que referíamos, es el artículo 35.1.c, que coincide plenamente con el criterio expresado.

²¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2004): Op. cit. Vol. I (Págs. 78 y ss).

²¹⁸ MUÑOZ MACHADO, S. (2005): Op. cit. (Pág. 81).

reiterados de órganos del Estado que podrían denominarse precedentes con el mismo, inexacto título”. Estaríamos hablando de las prácticas con valor normativo de las relaciones internacionales y las mutaciones constitucionales consistentes en prácticas reiteradas (denominadas en ámbitos doctrinales franceses como “costumbres constitucionales”), pudiendo variar el contenido de regulaciones constitucionales.

6.3. Los Principios generales del Derecho.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ ²¹⁹ “los Principios generales del Derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad. No se trata de vagas ideas o tendencias morales que pueden explicar el sentido de determinadas reglas, sino de principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica y sólo a través de ésta cognoscibles”.

La tecnicidad de los principios generales del Derecho es fundamental para la comprensión de su juego propio. Se expresa sobre todo en la organización de la materia jurídica alrededor de centros unitarios, que son los que llamamos instituciones. Las instituciones y no las normas son las verdaderas unidades elementales de la vida jurídica, pero una institución es un régimen orgánico de un tipo de relación social determinadas: el contrato, el matrimonio, la sucesión testada o el Reglamento: la expropiación forzosa, el dominio público, etc. entre otras muchas, son instituciones. No habiendo un catálogo cerrado de instituciones, cada una de ellas está construida sobre uno o varios principios generales del Derecho, sin perjuicio de que puedan afectarlas otros de radio más amplio. Son los principios institucionales los que organizan las distintas normas reguladoras disponibles para el régimen de la institución, los que dan a las mismas todo su sentido y alcance y los que precisan la articulación de todas ellas, así como la solución procedente en caso de insuficiencia de alguna de ellas o de laguna. Los principios institucionales son principios generales del Derecho porque trascienden a las normas concretas y porque en ellos se expresan siempre necesariamente un orden de valores de justicia material.

Si en todos los campos del Derecho el papel de los principios generales es cardinal, y no solo como simple norma subsidiaria aplicable en defecto de Ley o de costumbre, siempre y cuando cumpla con el principio de legalidad, ello es especialmente cierto en el ámbito del Derecho Administrativo. Por la peculiaridad de su sistema de normas escritas sólo un esqueleto firme de principios puede permitir orientarse en el magma innumerable de dichas normas, en su mayor parte ocasionales e incompletas, sometidas además a un proceso de cambio incesante y continuo.

Desde nuestro punto de vista, lo que estos autores plantean es que el reglamento objeto de nuestro estudio no recurre explícitamente a los principios generales del Derecho como unos de sus elementos definitorios. Igualmente sucede con la propia normativa de precedencias y, en los términos expresados, con la costumbre. No obstante, todos ellos sustentan sus dictados en los Principios Generales del Derecho, como un elemento que orienta la ordenación de autoridades e instituciones y los criterios que en esa ordenación subyacen. Ante una legislación incompleta, sometida a continuas presiones y sugerencias de modificación, consideramos que los principios generales del Derecho están detrás de su orientación.

Esta ordenación de precedencias, no definida de forma explícita constitucionalmente, incluye las instituciones y autoridades recogidas en la Constitución, estableciendo una ordenación de los elementos de la arquitectura institucional. Por ello, entendemos que tiene sentido que el citado reglamento esté sometido a continuas críticas y peticiones expresadas de ser modificado dada su desactualización en muchos aspectos entre los que cabe señalar su confusa redacción y porque, independientemente de la tendencia a ampliar la prolija enumeración de autoridades, no se recogen muchas de ellas, principalmente de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales e incluso algunas autoridades europeas. Todas ellas deberían tener su lugar en los actos oficiales organizados en nuestro país donde es frecuente la asistencia de estas autoridades. Independientemente de la petición unánime de un aumento de las autoridades recogidas en la norma, detrás del deseo de modificación no hay una idea unánime ni general de modificación, ni se plantean realmente los principios sobre los que

²¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2004): Op. cit. Vol. I. (Págs. 85 y ss).

sustenta la norma reguladora que es uno de los elementos sobre los que sustenta la arquitectura institucional del Estado, cuestión que posee sustancia constitucional, como hemos señalado repetidamente. Una modificación de la norma de precedencias debería reflejar una realidad institucional en tensión que, a su vez, debe conllevar una imagen de las instituciones, corporaciones y autoridades clara frente a la sociedad. Para ello no es necesario que haya que cambiar la Constitución, pero al final, las modificaciones en las relaciones entre los órganos constitucionales conllevará una modificación necesaria de la norma de precedencias, no siendo, pese a lo que algunos plantean, al contrario.

6.4. La jurisprudencia.

Establece el artículo 1.6 del Código civil que “la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho”. Indica FERNÁNDEZ que de la definición legal se desprende que la jurisprudencia no es propiamente fuente del Derecho; sin embargo, se trata de un elemento muy relevante para la plena comprensión del ordenamiento jurídico. Más aún: aunque en estrictos términos no sea fuente del Derecho, la interpretación y aplicación judicial termina por ser un medio de concreción del Derecho y, en particular, de las normas jurídicas. En la medida en que no suele ser infrecuente que, por su propia formulación, éstas permiten diversas posibilidades interpretativas, no estando predeterminada con claridad la única solución justa, la interpretación coadyuva a especificar y concretar en cada momento a cual de los posibles significados válidos hay que atenerse. La mayor trascendencia de la jurisprudencia en el proceso interpretativo dependerá, por tanto, de las características de las normas sujetas a interpretación; su mayor o menor indeterminación, su carácter más o menos abierto, propiciará un mayor o menor margen interpretativo y con ello la interpretación que los jueces y tribunales lleven a cabo, también adquirirá una relevancia práctica distinta.

La jurisprudencia cumple una función de complemento del ordenamiento jurídico, o sirviendo de guía de interpretación para su más cabal y completo conocimiento. Su no consideración de fuente del Derecho no rebaja su importancia, máxime si se repara que también coadyuva de manera decisiva, aunque sea indirectamente, en el continuo proceso de recreación e innovación normativa, influyendo de manera determinante en la evolución del ordenamiento; y todo ello sin olvidar que, como ya hemos visto, resulta decisiva para la exteriorización misma de los principios generales del Derecho.

Ahora bien, no toda decisión judicial constituye jurisprudencia, ya que, en estrictos términos, sólo lo es la doctrina legal reiterada en sentencias del Tribunal Supremo (de la Sala 3^a, en el caso de la Jurisprudencia Contencioso-administrativa), y, si acaso, en sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, cuando deciden en última instancia sobre la aplicación del Derecho autonómico.

Precisamente por proceder de los órganos jurisdiccionales superiores, esa doctrina reiterada que llamamos jurisprudencia, además del significado general ya expuesto, presenta también un indudable valor jurídico, por cuando, en cierto modo, no deja de vincular a los demás órganos jurisdiccionales inferiores, los cuales, aunque puedan llegar a separarse de la misma, no pueden sin más desconocerla. Se explica así que la “infracción de la jurisprudencia que fuera aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate,” se configure como una de las causas que fundamenta la posibilidad de recurrir las sentencias en casación ante el Tribunal Supremo.

No hay, pues, una jurisprudencia aplicable a nuestro estudio ya que las sentencias recaídas han sido puntuales e interpretadoras de los diferentes conflictos por la utilización de las normativas de precedencias, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, como ya hemos visto en otra parte de nuestro trabajo.

Cabe añadir que el carácter vinculante de la jurisprudencia aún aparece más claramente expresado cuando se trata de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Como establece el artículo 5.1. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos los jueces y tribunales “interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en toda clase de procesos”. Y, por su parte, el artículo 40.2 LOTC aún precisa más, al afirmar que “la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia recaída sobre

leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelven los procesos constitucionales”.

7. Antecedentes normativos del reglamento ordenador actual: el Decreto 1483/1968.

7.1. Principios informadores de la norma de 1968.

Tras el paréntesis de la Segunda República, donde no se publicó una norma que regulara las precedencias oficiales ni el protocolo, realizándose únicamente normas de ceremonial para los grandes actos de Estado (como las tomas de posesión de los diferentes Presidentes de la República), durante el franquismo pero de forma tardía se publicó este Decreto donde se restablecieron *de facto* todas las disposiciones vigentes en la monarquía de Alfonso XIII, a pesar de que no habían sido expresamente derogadas durante el periodo republicano y, aunque no aplicadas, sí que pudieron llegar a informar la ordenación de algunas autoridades o al menos sus criterios sirvieron para ello.

Desde el punto de vista de la normativa de precedencias, las características más destacadas de este periodo histórico fueron:

- que se repitió el ceremonial tradicional conocido anterior a 1931, el llamado “protocolo austríaco”, adaptándolo a las circunstancias cambiantes del nuevo régimen autocrático, hasta el periodo final del franquismo (1968), a pesar de que sí que llegó a haber unas instrucciones provisionales sobre cuestiones de precedencia de autoridades y organización de actos que recoge únicamente LIZCANO y que veremos a continuación. Por lo demás las normas de protocolo se transmitieron durante buena parte del franquismo por mera transmisión oral y sin disposiciones escritas, teniendo una especial importancia la costumbre o la normativa monárquica, que no fue expresamente derogada;
- el motivo de la tardanza en la promulgación de un decreto formal de precedencias podemos encontrarlo en que, hasta que no quedó fijado y consolidado el modelo de Estado y sociedad no se escribió la norma. No es que el régimen fuera provisional durante los años previos a la publicación de la normativa de precedencias, sino que en la larga dictadura (1939-1975, como sabemos) hay un punto de inflexión en 1967, que es cuando se promulgó la Ley Orgánica del Estado. A pesar de que una parte de la doctrina considera que sólo se escribió la norma cuando estuvo en juego la propia supervivencia del sistema por la modificación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 realizada por la Ley Orgánica del Estado, no creemos que realmente fuera así, ya que lo único que realizó la LOE es modificar la Ley de Sucesión, adaptándola al escenario sucesorio;
- finalmente, este reglamento de precedencias fue modificado por el Decreto 2622/1970, de 22 de septiembre, que, a través de las nuevas redacciones de los artículos 14 y 16 daba cabida a dos instituciones no recogidas en su redacción original: el Tribunal de Cuentas del Reino y el Consejo de Economía Nacional.

Como uno de los antecedentes más destacables del decreto de precedencias comentado, LIZCANO ²²⁰ fija su atención en los años previos a la publicación de la norma de precedencias y es allí donde realiza algunas referencias a unas “Instrucciones Provisionales sobre Precedencia en Actos Públicos Oficiales”, que ningún otro autor recoge y que marcan el final de la dispersión normativa entre el final del reinado de Alfonso XIII y la promulgación de la legislación de Precedencias en 1968 y, sobre todo, ponen orden en el vacío normativo del periodo franquista. El autor indica que en estas Instrucciones, publicadas por la Presidencia del Gobierno de España, establecían unos principios generales, comentando que: “la frecuencia con que se producen competencias en orden a la precedencia en Actos Públicos, explicable por la profusión de disposiciones, alguna vez contradictorias, y otras desconocidas, por venir involucradas en el detalle de creaciones orgánicas y reglamentos consiguientes y que por ello, no obstante su intrascendencia importante, adquieren rango legal de Ley o Decreto, ínterin se aprueba definitivamente el Libro II del Reglamento de Actos y Honores Militares, aconseja unificar criterios con la publicación de esas instrucciones”.

²²⁰ LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): Op.cit. (Págs. 79 y ss).

Así, bajo este epígrafe “Principios Generales en el artículo 1” se enumeran algunas de esas disposiciones que sirven de base, tanto a las Instrucciones comentadas como al reglamento de precedencias publicado.

Estos principios son:

- “el cargo priva sobre la categoría personal”, porque lo que el Decreto ordena no es la categoría personal, sino el cargo que ocupa cada uno en tanto representantes institucionales o autoridades del Estado;
- “la interinidad o accidentalidad no mengua autoridad”, un criterio que luego no se ha mantenido hasta la legislación actual, donde no se tiene en cuenta, no se cita y se lleva al terreno de las sustituciones y delegaciones con unas limitaciones muy estrictas en su ejercicio;
- “la delegación o representación no confiere precedencia, pero sí acto de presencia”, lo que corresponde con lo dicho anteriormente;
- “la preeminencia del cargo se pierde fuera del ámbito jurisdiccional”. Este criterio es plenamente vigente y establece un criterio de precedencia basándose en el ámbito jurisdiccional de ejercicio de las competencias atribuidas normativamente;
- “en la propia residencia se precede a los iguales forasteros” (aunque LIZCANO habla de procede, en lugar de precede). Este criterio también está muy extendido y determina criterios de precedencia basados en el territorio, que determina, además los tipos de actos generales. Actualmente este criterio, que sigue siendo válido, no está tan extendido para clasificar los actos, pero sí para determinar precedencias aunque se aplica en ocasiones el denominado “protocolo comparado” que dispone que los cargos equiparables a uno propio, fuera de su territorio, tienen la misma precedencia que el propio y se situarán a continuación del que se encuentra en su territorio;
- “entre iguales priva la mayor extensión territorial de jurisdicción y a igualdad de ella, por orden de creación de Ministerios”. Es un criterio válido como elemento de distinción de unas autoridades con respecto a otras, pero en el mismo se mezclan, a su vez, dos elementos: el primero es el de extensión territorial (que se supone que no es un criterio entre iguales, es decir, que no podemos establecer un criterio de precedencia basado en la mayor extensión de un término municipal, por ejemplo; el segundo se refiere a un criterio basado en una ordenación departamental, porque la antigüedad en la creación de los Ministerios fue durante mucho tiempo la base de ordenación de los Ministerios;
- “la antigüedad es un grado en la milicia y, entre varios, priva el mayor”. Este principio no sólo se aplica en milicia, sino entre cargos que tengan la misma precedencia;
- “la dignidad de las Corporaciones es sólo colectiva”, lo que quiere decir que un miembro aislado de una Corporación no tiene la dignidad de toda la Corporación, sino sólo la suya individual según el cargo que ostente o la representatividad expresa que se le hayan conferido. Las ordenaciones colegiadas o corporativas constituyen uno de los tres rangos de ordenación y se deben basar en la comparecencia en los actos de todos los miembros de la Corporación o, al menos, de un número significativo, por lo que no es aplicable este rango de ordenación a un único representante o un número escaso de ellos;
- “hay circunstancias excepcionales, tan calificadas, que llegan a privar sobre todo lo anterior”. Es un criterio muy general que deja un margen de flexibilidad en la actuación del organizador y que, indirectamente, tiene que ver con la clasificación de los actos de carácter especial;
- “la precedencia no es honor, ni prejuzga jerarquía, ni implica preeminencia; es sólo ordenación”. Este criterio limita la precedencia a una ordenación casuística en los actos y no conlleva nada más que precedencia;

Son estas bases sobre las que se elaboran los principios generales del reglamento, contenidos en el Título Preliminar del Decreto, que veremos a continuación.

a) Principios.

Este decreto, de 27 de junio de 1968, aprobó el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones. Posteriormente fue modificado por el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, que dotó de una nueva redacción a los artículos 14 y 16 del decreto, reordenando a algunas autoridades y añadiendo a otras que en su momento no fueron relacionadas en la disposición anterior. La importancia de esta norma se fundamenta en que es el primer intento normativo contemporáneo que sistematiza la ordenación de precedencias en España.

Como señalábamos anteriormente, el Decreto se basa en unos Principios generales, indicando los siguientes:

“Primero.- La presidencia de los actos será unipersonal.

Segundo.- La precedencia en un acto oficial estará determinada por el cargo que desempeña la autoridad que concurre al mismo.

Tercero.- La persona que legalmente sustituya en su cargo a cualquier autoridad goza de la misma precedencia reconocida al titular. La representación sólo confiere precedencia en el ámbito de la competencia de la autoridad representada.

Cuarto.- Entre autoridades del mismo rango prevalece la de la propia residencia, y siendo esta común, decide el orden de Ministerios. Para las autoridades militares de igual cargo y rango prevalecerá siempre la antigüedad.

Quinto.- La precedencia de Ministerios, Organismos y Corporaciones, en cuanto concurren como tales, tiene carácter colectivo y no se extiende a sus miembros en particular.

Sexto.- Debe ser norma general de conducta que la precedencia no confiere por sí honor ni jerarquía, sino que significa mera ordenación. La deferencia y cortesía prestigian el cargo”.

Estos Principios informan todo el contenido del reglamento de precedencias y condicionan lo contenido posteriormente en él de los que deducimos:

- La presidencia unipersonal, como un elemento diferenciador de quien es el más importante jerárquicamente. Ello no se opone a dos prácticas frecuentes: la primera, que en los actos haya una presidencia par, porque incluso en ella hay una presidencia clara, manifestada en quien ocupa la derecha del grupo central par, siempre mirando desde la presidencia; la segunda, se refiere a algunos actos de carácter especial, normalmente judiciales o universitarios, donde la presidencia cumple con el criterio de que sea unipersonal, pero las autoridades ajenas a la institución organizadora ocupan un lugar de honor, fuera de la presidencia, normalmente situada a la derecha de la misma.
- El cargo que desempeña u ostenta una autoridad asistente a un acto es lo que exclusivamente condiciona la presidencia del acto, no otras consideraciones ajenas a esta cuestión
- La sustitución y la representación tienen diferente tratamiento protocolario ya que la primera, basada en la legalidad de la misma conlleva la misma precedencia que el titular representado. Sin embargo, la representación se ciñe al ámbito de competencia, por lo tanto, válida internamente pero no cuando el acto se realice fuera de ese ámbito de competencia.
- Ante la necesidad de establecer criterios de precedencia entre autoridades del mismo rango, el criterio que el reglamento utiliza se basa en la propia residencia. Este criterio es válido porque además está socialmente aceptado. Otra cuestión es la segunda parte de los criterios de precedencia cuando ante la situación en que sea común la residencia haya que ordenar a las autoridades del mismo rango, ya que indica que se realizará por orden de Ministerios, como criterio ordenador basado en el orden departamental de los mismos. El problema de este criterio es que no todas las autoridades son ordenadas de acuerdo con una ordenación departamental. Consideramos que el principio debería hacerse extensivo a otros criterios, como la mayor jurisdicción, la población, la antigüedad en el cargo (válido para los militares, por ejemplo), etc. Otra cuestión al respecto es que este principio no reconoce la práctica habitual del protocolo comparado, utilizado para ordenar autoridades que ostentan el mismo cargo fuera de su territorio y que suelen ser ordenadas como si de la autoridad que está en su territorio se tratara. La segunda parte de este

principio se refiere a la ordenación de las autoridades militares que se realizará por cargo y rango y si hay coincidencia, por antigüedad como veíamos anteriormente.

- La precedencia de órganos colegiados, como los Ministerios, Organismos y Corporaciones, siempre y cuando concurren como tales, tiene carácter colectivo por lo que no se extiende a sus miembros en particular. Esto es lógico porque una autoridad individual no puede argüir la pertenencia a uno de esas instituciones para ser ordenado individualmente. El criterio de ordenación tiene su aplicación estricta al ámbito al que se refiere, individual o de colectivos, limitación muy importante como vemos.
- La precedencia no confiere por sí mismo nada más que una ordenación con respecto a otras autoridades o instituciones, pero no honor ni jerarquía. Las consecuencias de la ordenación de las personas que ocupan un cargo o representan una institución no va más allá de un ámbito oficial. El último elemento de este principio se refiere a una cuestión de educación, ya que ostentar un cargo ha de ser realizado con deferencia y cortesía por quien lo ocupa porque su precedencia, su importancia, no debe constituir un elemento de diferenciación negativa sino positiva.

b) Elementos destacables.

Este Decreto, antecedente directo del actual, contenía los elementos fundamentales de la ordenación de autoridades e instituciones y los criterios de diferenciación de los actos, que se mantienen en el Decreto actual. Es manifiesto que la base sobre la que se elabora el decreto está profundamente condicionada por la forma de Estado del momento, sus estructuras, su régimen, sus poderes, etc., elementos que se reflejan en él, de la misma forma que en el actual se refleja nuestra realidad constitucional y los diferentes poderes del Estado, así como las funciones específicas de cada uno de ellos.

Si tuviéramos que valorar los elementos más destacables de este reglamento, que desarrollaremos convenientemente al ver su articulado, destacaríamos:

- que se clasifican los actos con un criterio claro, dependiente de más de un factor. Hasta ahora los decretos clasificaban los actos según donde se celebraran: en la Corte fuera de ella, mientras que este los divide en generales y especiales, con diferencias un tanto confusas pero válidas, como veremos al analizar nuestra actual regulación de las precedencias;
- que el decreto acaba con una dispersión normativa previa que veremos con detalle al tratar su disposición derogatoria y suple la ausencia de una normativa de precedencias que refleje el modelo de un Estado moderno caracterizado por una especialización en las funciones de los diferentes órganos e instituciones en el Estado y una cuidada ordenación de los mismos, así como de las diferentes autoridades, no fue promulgada durante la Segunda República;
- la incorporación a la ordenación de autoridades e instituciones que representan los poderes en el momento en que se redacta el reglamento, en la etapa tardía del franquismo, pero es cuando es necesario y, sobre todo, cubre una parte de la actuación de las instituciones no regulada por las Leyes Fundamentales y, en particular, por la Ley Orgánica del Estado. Desde luego la materia protocolaria no ha de ser regulado por una ley orgánica o Fundamental, pero ha de ser regulada, al menos reglamentariamente para escenificar la cara externa del poder y lo que trasciende en las relaciones, de dependencia o no, entre las instituciones y autoridades;
- la disposición de criterios de ordenación que perviven como las ordenaciones individuales, departamentales, colegiadas o corporativas y la que una parte de la doctrina actual denomina mixtas (se ordenan juntas autoridades y corporaciones), pero también se utilizan criterios territoriales en los actos de carácter general, de propia residencia, etc.;
- que se mantiene la tradición o costumbre como elementos destacables de la ordenación cuando efectivamente exista y no haya una regulación normativa que la condicione o no permita que se aplique;

- que se arbitra un órgano interpretador, la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero también, por primera vez se reconoce que hay funcionarios de la Administración del Estado que se encargan del protocolo en sus respectivos departamentos, lo que es una gran novedad;
- los artículos que enumeran a las autoridades a tener en cuenta, donde encontramos que hay una amplia representación del Poder Ejecutivo, de los militares y, en menor medida, de las instituciones, donde solo se recoge al titular en las ordenaciones individuales y a toda la institución en las ordenaciones colegiadas. Por otra parte, al ser un Estado confesional, se incluyen representantes de la Iglesia Católica, pero no de una manera directa porque no pueden ser ordenados en una relación de autoridades representantes de las instituciones, sino de una forma indirecta como un criterio de inclusión.

7.2. Los actos oficiales y su clasificación en la norma de precedencias franquista.

En la exposición de motivos del Decreto se dispone que “en cuanto a la clasificación de los actos se establece que sólo aquellos que tengan la consideración de oficiales deben ser regulados”, ya que el Estado no dispone de la competencia para ordenar actos que no sean oficiales, ni siquiera para expresar ordenaciones de instituciones y autoridades oficiales que comparezcan a actos no oficiales celebrados en España o en el exterior que sean importantes para el Estado, como sí que realiza el Real Decreto 2099/1983 actual.

Continúa el texto definiendo los actos oficiales como “los que tengan lugar con motivo de la celebración de festividades, conmemoraciones o acontecimientos nacionales, provinciales o locales y se organicen por las autoridades competentes”. Esta definición de los actos oficiales lleva a dos condiciones sin cuyo concurso no podemos entender que el acto sea oficial:

- la primera condición es que el acto se realice porque se celebren actos en forma de festividades, conmemoraciones o acontecimientos, lo que incluye a todos los actos que se puedan celebrar bajo una u otra denominación. Además, han de celebrarse en cada uno de los ámbitos territoriales donde se pueden efectuar los actos: nacionales, provinciales y locales. No hay más ámbitos territoriales en la estructura del Estado (no hay división regional a efectos administrativos, aunque sí alguno equiparable, como las islas). La definición de la territorialidad de los actos da una idea de la importancia del acto (los más importantes serán los nacionales) pero también de quienes los pueden presidir, como veremos, pero no de quienes pueden asistir a ellos;
- la segunda condición se refiere a las autoridades competentes que organizan los actos, una competencia que viene expresada tanto funcional como territorialmente. En el primer caso, es evidente que puede organizarlos quien administra una determinada función y competencia y, dentro de ella, organiza un acto. Pero por otra parte, la competencia ha de ser adecuada al territorio donde se celebra.

El artículo 1 del reglamento dispone que los actos oficiales se clasifican en generales y especiales, definiéndolos de la siguiente forma:

- los actos de carácter general son los que, “con motivo de la celebración de festividades, conmemoraciones o acontecimientos nacionales, provinciales o locales, organicen las autoridades competentes”;
- los actos de carácter especial son “los que sean organizados por determinadas autoridades al afectar de modo peculiar a su respectivos servicios o funciones”.

La clasificación de los actos oficiales en generales o especiales no tendría en sí mayor importancia si no conllevara criterios diferentes a la hora de realizarlos. Estos criterios están referidos a su ceremonial, presidencia de los mismos o precedencias. Para diferenciarlos necesitaremos establecer previamente criterios clarificadores de cuándo un acto posee las características que lo hacen de un carácter u otro: la institución organizadora, el motivo de la celebración, etc. Todas estas cuestiones las analizaremos en detalle en nuestro estudio del Decreto actual.

Los actos se clasifican por sus características específicas, por su ámbito territorial y por su organizador. Este último tiene un papel relevante para que el acto sea oficial o no, incluso

para su clasificación como general o especial, pero no a efectos prácticos de presidir el acto, como hemos visto, sino que el papel predominante es de quien preside el acto, a excepción de los actos de carácter especial donde sí que se cumple la regla de que “quien organiza, preside”.

Así, los actos oficiales de carácter general corresponden a las “autoridades competentes”, sin darnos una visión concreta sobre cuales son esas autoridades ni su competencia, aunque entendemos que su competencia se refiere a sus funciones y responsabilidades y en su propio ámbito territorial, como hemos visto y lo hacen celebrando “festividades, conmemoraciones o acontecimientos” en sus respectivos ámbitos territoriales que explícitamente el reglamento limita a nacionales, provinciales o locales. Sin embargo, los de carácter especial parecen en principio muy limitados a una organización más particular por parte de algunas autoridades en el uso de sus propias atribuciones o funciones. Esta regulación, como bien expresa la exposición de motivos del decreto, conlleva regulaciones casuísticas, sin la presencia de autoridades que, pese a ser importantes no tienen relación ni con la entidad organizadora ni con las funciones o atribuciones reseñadas. Creemos que éstos serían los militares, de los Departamentos Ministeriales y otras instituciones que no tienen un ámbito territorial tan marcado: Cortes Generales, Consejo del Reino, Consejo de Estado, administración de Justicia, etc.

Una de las formas de diferenciar los actos oficiales generales de los especiales es ver que criterios de precedencia se utilizan en cada uno de ellos. Esta cuestión viene recogida inicialmente en los artículos 2 y 3:

- El artículo 2 señala que la precedencia y ordenación de las autoridades y Corporaciones que asistan con tal carácter a los actos oficiales de carácter general se ajustarán rigurosamente a las prescripciones del reglamento. Esta disposición marca una diferencia muy importante entre los conceptos de asistencia y acompañamiento de la presidencia:
 - o que se comparezca a los actos “como asistente”, con lo cual se someterá a lo dispuesto en el reglamento sobre su precedencia, especialmente al artículo 14, que luego señalaremos;
 - o que se asista al acto acompañando a la presidencia, porque se supone que al ser de un elevado rango acompañarán a la persona a quien corresponda presidir, de acuerdo con el artículo 11 del reglamento.
- El artículo 3 dispone que la prelación de autoridades y Corporaciones en los actos oficiales especiales será dispuesta por la autoridad que los organice, de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza.

Para precisar quien preside los actos, los artículos 6 al 9 (para los actos generales) y 10 (para los actos especiales) determinan esta cuestión, donde veremos cuales son los criterios informadores del elemento más importante de los actos: su precedencia dentro de su concepto, la presidencia.

7.3. La consideración de la costumbre en la norma reguladora de las precedencias.

Como hemos visto anteriormente, la introducción al decreto trata en uno de sus párrafos la consideración de la costumbre como importante fuente del Derecho, que es tenida en cuenta principalmente en el artículo 4 y, de forma indirecta en el artículo 11 para determinar la precedencia de los representantes de la Iglesia Católica. En el referido artículo 4, primer párrafo, la costumbre es utilizada para determinar la prelación de autoridades o representantes de la Iglesia Católica cuando concurren en los actos oficiales con autoridades civiles o militares. En el segundo párrafo de este artículo la costumbre juega un papel destacable al indicarse el respeto a las costumbres del lugar para reservar determinados puestos con dos características destacables: se realizará en determinados actos oficiales, la tradición o costumbre inveterada será el criterio informador de la prelación en estos actos y, finalmente, se realizará para determinadas autoridades.

La costumbre, como elemento definidor de la presidencia o precedencia de los actos se ha de tener en cuenta cuando se establecen criterios de precedencia. Ya en la exposición de motivos del decreto se da otra orientación sobre el uso de la costumbre al plantear que: “del mismo modo, se respetan los usos tradicionales cuando, de forma inveterada y por especiales

circunstancias, la ordenación de los actos obedece a principios distintos de los recogidos en este Reglamento". Este uso de la costumbre está limitado a que sea inveterada, es decir antigua y sobre todo arraigada, dos factores de difícil valoración. También hay una limitación para que sólo se utilice en especiales circunstancias. Ambas cuestiones se deben dar cuando la ordenación de los actos obedezca a principios diferentes a los expresados en el reglamento. Esto lleva a considerar que el reglamento, al ordenar los actos, incluso los de carácter especial, debe dejar sin regulación actos con principios diferentes, que será en los que incida la costumbre con mayor fuerza.

El respeto a estos usos tradicionales debe considerarse, de acuerdo con este planteamiento, alejado de los principios expuestos en el mismo Reglamento que afectan a la clasificación de los actos, su presidencia y la ordenación de asistentes así como a otros criterios, señalados explícitamente en otras partes del articulado o en el Título Preliminar, que enumera una serie de bases sobre las que se construye el contenido del decreto.

7.4. La modificación e interpretación de lo contenido en el Decreto.

- a) El Ministerio de Asuntos Exteriores y la competencia de ordenación de autoridades e instituciones.

El artículo 5 del reglamento establece que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores ordenar a los representantes diplomáticos de los países extranjeros en España y, de otra parte, determinar las precedencias en los actos oficiales que el Estado celebre en el extranjero. Esta doble función que atañe a las competencias específicas de este Ministerio se ve completada porque un órgano perteneciente al mismo Ministerio se erige en interpretador de las disposiciones del reglamento de precedencias y de su aplicación a los actos, único departamento de la Administración con cometidos relacionados con la diplomacia y el protocolo hasta la publicación de este decreto, que como veremos posteriormente instaura órganos y funcionarios competentes en cuestiones de protocolo.

Sin embargo, no es este departamento el que dicta los preceptos, correspondiendo esto a Presidencia del Gobierno, órgano que promulgó el reglamento, con un informe previo, que no entendemos preceptivo ni vinculante del máximo órgano encargado del protocolo en España en esta época.

En un Estado de estas características, todavía tiene más sentido que sea la Presidencia del Gobierno quien acuerde e interprete las normas, dado el peso específico del Ejecutivo en este periodo de nuestra historia reciente, pero quien tiene la experiencia (pese al aislamiento internacional del régimen que muchos autores de esta época omiten) es el Ministerio de Asuntos Exteriores.

- b) Funciones de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores

Esta Jefatura intervenía, según el reglamento, en las siguientes ocasiones:

- como ya hemos señalado, cuando con las autoridades concurren a los actos representantes de la Iglesia Católica, resolviendo las dudas y oída la Secretaría del Episcopado español (art. 4, primer párrafo). Este órgano de la Iglesia Católica no tenía funciones de interpretación o modificación del decreto de precedencias, pero sí era tenido en cuenta sobre la prelación de las autoridades o representantes eclesiásticos en los actos oficiales a los que concurren con otras autoridades civiles o militares. La capacidad de este órgano se basaba única y exclusivamente en la aplicación de las costumbres o tradiciones que el organizador del acto decidiera porque, en caso de duda, resolvía el máximo órgano interpretador de este decreto: la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores. No podía ser de otra forma porque, pese a su importancia, y que la institución a la que representa constaba en el decreto de precedencias, el Episcopado Español no podía intervenir directamente sobre lo dispuesto en la norma reguladora de las precedencias durante el franquismo;
- cuando surgieran dudas sobre el criterio establecido por el organizador o quien presida el acto para la mejora de la prelación de los Presidentes de las Corporaciones locales en actos en los que haya colaborado o participado, la citada Jefatura será quien las resolverá (art. 14.2);

- igualmente, cuando surgieran dudas sobre el criterio establecido por el organizador del acto (aquí no entra quien lo presida) para la mejora de la prelación del Ayuntamiento de la localidad en actos en los que haya colaborado o participado, la citada Jefatura será quien las resolverá (art. 16.2);
 - a la hora de interpretar y acordar normas complementarias de los conceptos de carácter general realizando un informe previo para Presidencia del Gobierno (Disposición Final Primera)
- c) Los funcionarios o dependencias encargados del protocolo.

Los otros órganos interpretadores de este decreto, son los funcionarios o dependencias encargados del protocolo que tendrá las funciones de “tener al día la ordenación de autoridades, Corporaciones y funcionarios que de este Reglamento resulte normalmente aplicable a los actos oficiales, despachando cuantas consultas se formulen por quienes organicen actos a los que concurren autoridades, sin perjuicio de las competencias establecidas en la disposición anterior [que hemos visto, entre otras instituciones, referida a la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores]”.

Esta cuestión, como señala OTERO ²²¹ “es muy importante [porque] es la primera vez que encontramos la palabra protocolo en una disposición legal ordenadora de precedencias con el sentido que hoy aplicamos al término, pero además aparece unida a la figura de un servidor del Estado responsable de llevar a buen término su realización y ser consultado al respecto. Si la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores tiene la atribución de la ordenación de precedencias y su interpretación, los funcionarios de la Administración del Estado son los encargados de llevarla a cabo y de evacuar consultas al respecto”. Este nivel funcional que aplica el protocolo en “todos los Ministerios, Capitanías Generales, Departamentos Marítimos, Comandancias Generales de Base Naval, Regiones y Zonas Aéreas y Gobiernos Civiles”, realizó una importantísima labor, no sólo en cuanto a la ordenación de precedencias sino como elementos de desarrollo de lo contenido en el decreto y en todo lo referente a su aplicación, liberando a la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores de cometidos secundarios que afectarían a toda la relación de instituciones y departamentos reseñados anteriormente.

Constatamos que ni las instituciones del Estado (a excepción del Gobierno) ni las Corporaciones Locales venían recogidas en esta disposición, a pesar de que consideramos que también debía haber un funcionario o dependencia encargados del protocolo. Para el legislador no es importante que las instituciones carezcan de personas o departamentos encargados del protocolo o que organicen actos de carácter general, sino el interés demostrado en que los actos estén regulados convenientemente en todas las instancias que efectivamente puede regular: la administración del Estado y las Fuerzas Armadas, de acuerdo con un criterio de competencia, por lo que no puede esta normativa obligar ni afectar a instituciones u órganos que están fuera de esa competencia.

La normativa actual no contempla ni a estos funcionarios ni a las dependencias que se encargan de realizar labores relacionadas con el protocolo, probablemente porque la complejidad de la estructura del Estado ha condicionado que no se haya deseado establecer una norma estatal a los diferentes niveles territoriales, pero tanto su existencia como sus funciones concretas hubieran coadyuvado a un mejor funcionamiento de la Jefatura de Protocolo del Estado, y cuando esta desapareció haber seguido utilizando sus criterios.

- d) La potestad de regulación concedida a los Ministerios.

La Disposición Final Primera del decreto dispone que ningún Ministerio podía introducir alteración de las normas reseñadas, excepto las que expresamente se autoricen en el propio decreto. Sin embargo, cada Departamento podía dictar las disposiciones que estimara oportunas, en uso de la capacidad de auto organización de sus dependencias de la que disponía e, incluso, de organización de sus propios actos con el objetivo de una mejor ejecución de lo ordenado, siempre y cuando afectara a los servicios que de él dependieran, incluso sus Organismos autónomos.

²²¹ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 97).

Los Departamentos Ministeriales no disponían de la potestad de interpretación y realización de normas complementarias de los preceptos de carácter general, que sólo podían ser acordadas por la Presidencia del Gobierno, previo informe, como hemos señalado, de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

7.5. Presidencia y precedencia individual de los actos.

a) Presidencia individual.

La presidencia de los actos generales y especiales viene recogida, respectivamente, en los Títulos III y IV del Decreto, desarrollando esta cuestión en los artículos 6 a 10. Posteriormente, en el Título V se detalla todo lo referente a la ordenación de autoridades concurrentes a las presidencias de estos actos.

Según la clasificación de los actos podemos entender que:

- en cuanto a los actos de carácter general, los artículos que hacen referencia a las presidencias de los actos los dividen de acuerdo con un criterio eminentemente territorial por lo que hablaremos de actos “nacionales”, “provinciales” y “municipales”, lo que determina diferentes niveles de representación de autoridades e instituciones en cada ámbito territorial:
 - o en el artículo 6, se refiere a la presidencia de los actos nacionales, que son los más importantes para el Estado, relacionándose una serie de autoridades que son encabezadas por el Jefe del Estado, o su representante expresamente designado (lo que reconoce explícitamente la representación cuando procede del Jefe del Estado). Tras él, doce autoridades de diferentes instituciones representando desde la Jefatura del Estado (Hereditario de la Corona), Poder Ejecutivo, autoridades militares hasta al Alcalde del municipio donde se celebrara el acto;
 - o en los artículos 7 y 8, referidos a la presidencia de los actos provinciales, se indica que los presidirá el Gobernador civil, excepto que asista el ya mencionado representante del Jefe del Estado o concurra personalmente un miembro del Gobierno (no se admite aquí la representación), el Capitán General de la Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea o el Gobernador General (art. 7), Era tan importante este ámbito territorial, y tan frecuente que en él se organizaran actos, que en el artículo 8 se disponía quien debía presidir en caso de vacante, ausencia o enfermedad del Gobernador civil. Hay una relación de autoridades que pueden ocupar el puesto del Gobernador civil: el Subgobernador (si existiera) o el Secretario General del Gobierno civil, ambas autoridades en un ámbito eminentemente interno. La otra opción que da este artículo es que la sustitución sea expresamente encomendada al Presidente de la Diputación o al de la Audiencia provincial;
 - o en el artículo 9 se trata la presidencia de los actos municipales, donde el Alcalde presidirá los actos oficiales a los que asista excepto que al acto concurra el Gobernador General, Gobernador civil, el Subgobernador o el Delegado del Gobierno o cuando se dé el supuesto del artículo 7 que incluiría a la relación de autoridades al representante expreso del Jefe del Estado, un miembro del Gobierno o el Capitán General de la Región y asimilados de los otros dos ejércitos o el Gobernador General.

Hay dos claves en esta ordenación:

- o la primera es que en los diferentes ámbitos territoriales se reproduce el mismo criterio para la presidencia recayendo en representantes del Poder Ejecutivo (en todas sus circunscripciones territoriales) o militares. Los motivos evidentes de este criterio podemos encontrarlos en que se trata de una regulación realizada por el Gobierno en nombre de todo el Estado en un régimen de dictadura militar. Actualmente, la regulación también es realizada por el Gobierno pero su importancia no es la misma que en la época franquista y, por otra parte, cuando se redactó el decreto de precedencias había una vinculación entre la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno que el propio decreto recoge (Disposición Transitoria del reglamento);
- o en cuanto a la segunda, vemos que no se mantiene en estos actos de carácter general el extendido criterio de “quien organiza, preside” que no tiene su concreción en el decreto, excepto para los actos de carácter especial. Es tan destacable esta cuestión que quien preside además puede ordenar a autoridades que concurren al

acto con él, como expresa el artículo 11 del reglamento. Por ello, la asistencia es un criterio para presidir un acto, de lo que hacen especial referencia los artículos 7 y 9 y, en cuanto a los nacionales, sin hacer mención expresa, se indica que la citada presidencia corresponderá a las autoridades enumeradas en el artículo 6;

- en los actos oficiales que, por su naturaleza, tienen un carácter especial, se confiere a la autoridad que los organice la facultad de presidirlos y de establecer la prelación de sus asistentes. En estos actos, como indica la exposición de motivos del Decreto y recoge el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982, no son regulados pormenorizadamente porque “las peculiares circunstancias de los que pueden celebrarse motivaría una regulación eminentemente casuística, daría lugar a disparidades de criterio y, sobre todo, por no ser obligatoria la asistencia de determinadas autoridades”. Esta última cuestión desliga los actos de carácter especial del concepto de asistencia de otras autoridades acompañando a la presidencia del acto, expresado en el artículo 11 de la norma de precedencias.

Queremos llamar la atención sobre el término utilizado en la exposición de motivos del Decreto, que recoge la sentencia del Tribunal Constitucional, al referirse a la ordenación “casuística”. Las dos referencias citadas se ajustan al significado del término en su momento (1968 y 1982, respectivamente), que era: “que rige en casos especiales y no tiene aplicación genérica”. Actualmente, el significado del término ha sido modificado, según establece el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española que en su 23ª edición significa: “que contiene una regulación muy pormenorizada”, pero el significado del vocablo tiene más sentido para este estudio con su antigua acepción por lo que lo utilizaremos cuando los criterios de ordenación de un acto rija de forma no genérica, sino especial.

b) Precedencia de los actos generales.

b.1) El artículo 14.1

El apartado primero del artículo 14 del reglamento establece la ordenación de autoridades en todos los actos oficiales de carácter general, donde se sitúa a cuarenta autoridades y personalidades representantes de todas las instancias de poder, incluyendo a los representantes de las Fuerzas Armadas, así como los titulares de las instituciones del Estado a todos los niveles territoriales, incluido el local.

Constan en esta ordenación:

- el Jefe del Estado y el Heredero de la Corona, como representantes de la Jefatura del Estado, que encabezan la relación de autoridades;
- el Presidente de Gobierno, los Vicepresidentes y los Ministros, los Subsecretarios y asimilados, los Directores Generales y asimilados y los Delegados y Jefes de los Servicios Regionales y Provinciales de los Ministerios, todos ellos en representación del Poder Ejecutivo central y de la Administración General del Estado, pero también los ex Ministros y los representantes del Gobierno en las provincias, que se concretan en el Gobernador Civil y los Secretarios Generales de los Gobiernos Civiles;
- los titulares de las altas instituciones del Estado: Cortes Españolas y Consejo del Reino, Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas del Reino, Consejo de Economía Nacional y Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia. En todos estos casos sólo se reconoce como susceptible de ser ordenado al presidente de cada una de las instituciones;
- autoridades militares en un número destacable (13) que van desde los Capitanes Generales del Ejército y sus homólogos en la Armada y el Ejército del Aire, hasta el Comandante Militar e igualmente sus homólogos de los otros dos Ejércitos. Hemos de tener en cuenta que, pese a lo tardío del decreto, estamos en una dictadura militar surgida tras una guerra civil por lo que el estamento militar es normal que esté representado con un número tan alto de autoridades;
- los Embajadores, tanto los acreditados en España (junto con los Jefes de Misión extranjera) como los de España en ejercicio y en función de su cargo;

- los jefes provincial y local del Movimiento, en representación del partido único, equiparado el primero al Gobernador civil;
- los representantes de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en todas las instancias territoriales: presidentes de la Audiencia Territorial o Provincial, Fiscal de esa Audiencia, Juez de primera Instancia e Instrucción, Juez municipal o comarcal y Fiscal municipal o comarcal. No consideramos en este grupo a los representantes de la Justicia Militar, tanto presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar como Fiscal Militar y Fiscal Togado del mismo Consejo por tratarse de autoridades de una jurisdicción diferente;
- Alcalde de la localidad, presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad y Cabildo Insular, todos ellos en representación de las diferentes entidades locales;
- Rector de la Universidad y Autoridad Académica Local.

En todos los casos estamos planteándonos que cada autoridad referida ostenta el cargo que tiene jurisdicción en el lugar donde se celebra el acto.

De esta ordenación deducimos la enorme importancia de los dos colectivos que comentábamos al tratar la presidencia de los actos: el Gobierno y los representantes de las Fuerzas Armadas, por los motivos aducidos anteriormente.

En cuanto a la ordenación de los representantes de las instituciones, destacar que obedece a su importancia relativa y funciones dentro del Estado, lo que supone que, pese a su ordenación en este artículo 14.1 hay ocasiones en las que una consideración prima más que otra, como sucede con el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino donde esta última jefatura prima sobre la representatividad y funciones de la institución parlamentaria. No es que las Cortes Españolas no sean una institución destacable en la arquitectura del Estado sobre la que se asienta el poder, pero sus funciones distan mucho de ser las tradicionales de una asamblea legislativa.

Si hay un criterio que se reproduce en todo el artículo es la ordenación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aplicable a cada circunscripción territorial: Gobierno-Cortes Españolas-Tribunal Supremo de Justicia; Gobernador Civil-no hay representación del Poder Legislativo en esta instancia territorial-Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial; Alcalde-Juez municipal o comarcal. A todas las autoridades del Poder Judicial les sigue el Fiscal correspondiente y, finalmente, por detrás de las máximas autoridades en cada nivel territorial de representación se sitúan los representantes del Movimiento Nacional.

Aparte de esta cuestión, las otras instituciones no pertenecientes a un poder de forma claro y que suelen realizar funciones de asesoramiento se ordenan en base a la importancia de esa función para el Jefe del Estado: Consejo del Reino, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Consejo de Economía Nacional.

Hay un nivel de representación de Embajadores destacable, al contar tanto con los Embajadores y jefes de Misión extranjera en España como los Embajadores de España en ejercicio y en función de su cargo que actualmente no constan en nuestro decreto actual mas que en la situación en la que asista el Jefe de Estado ante el que estén acreditados o miembros de su Gobierno.

En la relación faltan los representantes de algunas instituciones culturales existentes ya en la época, como el Instituto de España y las Reales Academias, así como niveles de representación de algunas instituciones o poderes que vayan más allá de su titular, como la Mesa de las Cortes.

b.2) El artículo 14.2.

Este apartado dispone la mejora en la ordenación de los Presidentes de las Corporaciones cuando hayan colaborado o participado en un acto, de acuerdo con la naturaleza del acto oficial que se celebre. El criterio de mejora será establecido por la autoridad organizadora o quien presida el acto, con lo cual parece que pasaría a estar incluido en lo dispuesto en el artículo 11 de este reglamento. Como hemos visto anteriormente, resolverá las dudas al

respecto la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, el máximo órgano protocolario del Estado.

b.3) El artículo 15.

Finalmente, este artículo dispone que el orden de prelación establecido en el artículo 14 se llevará a cabo teniendo en cuenta lo dispuesto sobre la presidencia y a las autoridades que concurran con la misma (expresadas en el artículo 11). Si hay autoridades de igual rango se efectuará según el artículo 11, segundo párrafo, que indicaba una ordenación atendiendo a su mayor cargo, al orden departamental de los ministerios cuando coincidan en cargo y con las particularidades de las autoridades militares en cuanto a un criterio de antigüedad cuando coincidan en cargo y rango.

c) Precedencia de los actos especiales.

En cuanto a los actos especiales, el decreto no establece la ordenación de las autoridades asistentes, limitándose a detallar las cuestiones referidas a la presidencia de los mismos (art. 10) excepto que a la presidencia acompañen determinadas autoridades, como veremos a continuación al tratar el artículo 11 del reglamento.

Esta falta de ordenación permite que el organizador del acto, con los límites comentados anteriormente (presidencia y acompañamiento de la presidencia del acto, según los artículos 10 y 11, respectivamente) pueda disponer la precedencia como considere oportuno, siendo el caso más destacable de libertad del organizador del acto en todo el decreto, donde la regla general es que esté limitado por quien preside el acto, que, no solo determina la presidencia sino también la precedencia.

d) Criterios comunes a todos los actos oficiales.

d.1) La asistencia de autoridades y altas Corporaciones en la presidencia de los actos.

El artículo 11 dispone algunas reglas que se hacen extensivas a todos los actos:

- la asistencia de autoridades y altas Corporaciones del Estado que acompañen a la presidencia, que hayan sido expresamente invitadas por quien vaya a presidir el acto;
- en todos los actos “como norma general ha de procurarse que, entre las autoridades estén representadas la civil, eclesiástica, militar y judicial”;
- finalmente se establece un criterio de ordenación entre iguales aplicable a todos los actos indicando que “cuando concurran varias autoridades de igual rango, su colocación se efectuará atendiendo a su mayor cargo y, en caso de que pertenezcan a distintos Departamentos, por orden correspondiente a éstos. Entre las autoridades militares de igual cargo y rango, prevalecerá siempre la antigüedad”.

Veremos estas cuestiones por separado:

- es destacable que haya autoridades y altas Corporaciones del Estado que acompañen a la presidencia y por el tratamiento que les reserva este artículo del reglamento cuando nada dice el Decreto de que deban tener relación directa con el acto. Puede ser una cuestión territorial (algo muy repetido en este Decreto) o sencillamente obedecer al criterio de representatividad de autoridades de diferente origen: eclesiástico, militar o judicial establecida en otra parte del articulado;
- la norma de que haya una representación de diferentes ámbitos, es una manera de conseguir que las presidencias contengan autoridades de diferentes instituciones, independientemente de su precedencia. En este reglamento parece más importante una representación institucional que la representación “residual” de autoridades de la Iglesia Católica que podía, incluirse en la ordenación individual de autoridades al tratarse de un Estado confesional, siguiendo el ejemplo de otros países católicos de nuestro entorno geográfico, aunque no fueran estrictamente autoridades;

- finalmente, se disponen dos criterios de ordenación entre iguales; el mayor cargo ante el mismo rango y, en para los militares con igual rango y cargo, la antigüedad.

La organización por parte de una “autoridad competente” de un acto oficial de carácter general o especial, según lo referido respectivamente en el artículo 1.1.a y 1.1.b, conllevaría una invitación a la persona que fuera a presidir el acto, quien, a su vez, podría comparecer acompañado de autoridades o representantes de altas Corporaciones del Estado, que deberán ser tenidas en cuenta, alterando así la precedencia del acto. Ni siquiera este criterio establece que la persona que acompaña tenga alguna relación con el acto, ya que parece obligatorio tenerlo en cuenta, modificando no sólo la presidencia del acto sino incluso la precedencia del propio organizador que no tiene demasiados derechos a presidir el acto.

También deducimos ésto del criterio expresado en el propio artículo, que expresa que convendría que en la presidencia del acto hubiera representantes civiles, eclesiásticos, militares y judiciales.

Además, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 del reglamento, a la hora de tener en cuenta a los Consejeros del Reino, Consejeros Nacionales y Procuradores en Cortes en su lugar de residencia.

Finalmente, el último elemento es el reconocimiento de “los méritos particulares y los servicios prestados a quienes forman parte de Órdenes militares y civiles o son poseedores de Condecoraciones y Títulos”, que pese a que no tienen carácter de autoridad, por lo que no se les fija orden de precedencias, han de ser tenidos en cuenta por el organizador.

d.2) Otros principios informadores de la precedencia

Además de los expuestos, hay otros principios informadores del decreto:

- la presidencia única de los actos, determinándose a quien le corresponde:
 - o si los actos son generales y dentro de ellos nacionales, provinciales o locales, dependiendo de quien asista a ellos a presidirlos y no de quien los organice;
 - o si los actos son de carácter especial, el organizador determina quien ostenta la presidencia única;
- la ordenación de asistentes está sometida otros criterios, según la exposición de motivos:
 - o se realiza de acuerdo con “principios de carácter general sobre el concepto de precedencia” que “no constituye honor, ni prejuzga jerarquía, ni implica preeminencia, sino que sólo significa mera ordenación”, lo cual ya hemos visto anteriormente. Por otra parte, se manifiesta explícitamente que “la deferencia y cortesía prestigian al cargo” por lo que el Reglamento señala la precedencia de autoridades, teniendo en cuenta que el cargo priva sobre la categoría personal” por lo que ordena autoridades y representantes institucionales, no a personas en tanto no ocupan esos cargos o se ordenan en actos oficiales;
 - o hay otro criterio expresado en esta parte del decreto pero de difícil encaje en el texto del decreto que indica que “para mayor agilidad en la aplicación del Reglamento, se faculta a la autoridad que organice el acto para clasificar a quienes estime que, por su especial categoría, les corresponda sean ordenados y no se encuentren específicamente comprendidos en la clasificación”. Es muy importante esta parte del decreto porque permite al organizador del acto, al menos en teoría y de forma muy limitada, establecer la precedencia de otras autoridades no comprendidas en la prolija clasificación establecida para la presidencia de los actos según su ámbito territorial (arts. 6 a 9) o no comprendidos en la clasificación del artículo 14.
- Los Principios generales de la exposición de motivos del decreto también establecen algunas normas generales de precedencia: en la propia residencia se precede a la autoridad de igual rango; y que entre iguales decide el orden de Ministerios, cuando se trate de cargos de ministerios, como hemos comentado.

7.6. Rangos de ordenación.

A la hora de establecer criterios de precedencia en los actos oficiales, hemos de diferenciar cuatro formas diferentes de considerar a los asistentes, es lo que denominamos rangos de ordenación. Estos rangos se refieren a la ordenación individual de los asistentes; a la que los cataloga según su pertenencia a un determinado departamento (ministerial, normalmente), colegiadamente, como miembros de una institución y corporación y utilizando conjuntamente los rangos de ordenación individual y colegiada, que denominamos mixta. Sobre esta base, establecida por los rangos de ordenación se determinará la precedencia de los asistentes a través de disposiciones que disponen quien precede a quien.

A continuación, vamos a detallar estos rangos de ordenación:

- en primer lugar, hemos de diferenciar el rango más tradicional, el individual, que se realiza para los diferentes asistentes, individualmente considerados, teniendo en cuenta su representatividad (en nombre de una institución o corporación) o sencillamente a título individual. En el primer caso hablaremos del Presidente del Gobierno o el Alcalde un municipio, por ejemplo. En el segundo nos estaremos refiriendo a un Infante de España o el Justicia de Aragón (equivalente al Defensor del Pueblo Autonómico). Es con estas características cuando hablaremos de un rango de ordenación individual, que es la más utilizada en los actos protocolarios. Las dificultades más complejas con las que nos encontramos en esta ordenación son: situar individualmente a quien no viene relacionado en las normas reguladoras de las precedencias oficiales de la institución o autoridad organizadora; la representación, delegación o sustitución individual de la persona asistente; y, finalmente, la utilización de más de una normativa para intentar determinar el mejor lugar para situar al asistente al acto. En el primero de los casos utilizaremos, probablemente, la técnica del "peinado" para intercalar unas autoridades con otras, o relegaremos a las no contempladas a los últimos lugares; en el segundo, necesitaremos establecer criterios para determinar ante que situaciones es válido aceptar la representación y delegación y mantenerlos en todos los casos; finalmente, en el tercero, hay una restricción legal y constitucional sobre quien puede ordenar autoridades que no sean de su ámbito, ostentando el Estado la posibilidad de realizar ordenación de autoridades de diferente orden (cualquiera y las autoridades del Estado), estableciendo un criterio de precedencia relativo, aunque el Estado no sea el organizador del acto. También las Comunidades Autónomas disponen de esa potestad de establecer precedencias relativas en los actos que se celebren en su territorio para sus autoridades y los representantes de las Entidades Locales, organice quien organice el acto, pero no, evidentemente, con respecto a las del Estado;
- en segundo lugar, hay ocasiones en que una serie de autoridades tienen el mismo cargo y a la hora de ordenarlos individualmente no podemos establecer criterios válidos de ordenación (la propia residencia, su jurisdicción, su jerarquía, etc.) porque son coincidentes. Estaríamos hablando, por ejemplo, de los miembros del Consejo de Ministros o los Consejeros del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma. Para ordenarlos, ya que todos ostentan la misma precedencia, debemos establecer un criterio de ordenación que se concreta en el rango de ordenación departamental, donde la precedencia de cada uno de los Ministros, Consejeros, etc. depende del departamento que tienen a su cargo. Esta ordenación viene determinada normalmente por dos criterios: antigüedad en la creación del departamento o por decreto que ordena a los diferentes departamentos, de acuerdo con otros criterios.
- en tercer lugar, apreciamos que hay una ordenación que afecta a las instituciones o corporaciones, no ya únicamente al máximo representante o a algún representante de las mismas, sino a todo el colectivo que forma parte de las citadas organizaciones, ordenándolos, pues, de forma colectiva o colegiada; en este caso estaremos hablando de un rango de ordenación colegiado basado en la importancia que ostenta cada una de las instituciones asistentes, según el órgano que ha realizado el reglamento o la ley de precedencias que afecte a las instituciones dentro de su ámbito competencial o jurisdiccional. El rango de ordenación departamental tiene características que lo hacen válido para ordenar tanto a individuos (en los casos que hemos comentado a Ministros o a Consejeros autonómicos) como a corporaciones o instituciones (Ministerios o Consejerías) ante la ausencia de un criterio de ordenación diferente;

- finalmente, hay un cuarto rango de ordenación, que la doctrina denomina mixto, ya que mezcla la ordenación individual de autoridades con la de Corporaciones, teniendo dos posibilidades: la primera se refiere a la ordenación de las Corporaciones o Instituciones con sus titulares al frente (ordenación individual dentro de cada Corporación o Institución); la segunda se refiere a la ordenación individual de los titulares de las diferentes Corporaciones o Instituciones por delante de las Corporaciones, situando a todos los máximos representantes de las citadas entidades por delante y, tras el último ordenado individualmente, las organizaciones reseñadas ordenadas colegiadamente.

a) Ordenación individual.

La ordenación individual que, como hemos comentado, es la más común en las normas de precedencias de todas las épocas, podemos encontrarla en diferentes partes del Decreto 1483/1968, tanto de forma general como detallada.

Algunas de las disposiciones diferencian la precedencia individual de autoridades de forma general, como:

- la representación en general de las autoridades civiles, eclesiásticas, militares o judiciales, que “a efectos de acompañar a la presidencia, se faculta a esta para designar otras autoridades, señalándose como norma que deberán estar representadas” las citadas autoridades (Exposición de motivos, sexto párrafo y más concretamente el artículo 11 del reglamento);
- también se establecen dos grupos de autoridades o personalidades que han de ser tenidas en cuenta (Exposición de motivos, séptimo párrafo):
 - o en primer lugar, se determina que pese a que “el cargo prima sobre la categoría personal”, ello no es óbice para rendir “la debida cortesía a los Consejeros del Reino, Consejeros Nacionales y Procuradores en Cortes”, autoridades que, pese a estar debidamente relacionados en las ordenaciones individuales no sólo deberán ser tenidos en cuenta a la hora de ordenar la precedencia de los asistentes, sino que, en opinión de quien presida el acto (no de quien lo organice, como sería lógico y así lo recoge nuestra regulación actual) deberán estar en la presidencia “por cortesía”;
 - o y, de otra parte, el decreto añade “y de reconocer los servicios prestados a quienes forman parte de Órdenes militares y civiles o son poseedores de Condecoraciones y títulos, a todos los cuales, por no tener carácter de autoridad, no se les fija orden de precedencia”, reconocimiento que no viene concretado, principalmente porque como indica acertadamente la norma, no son autoridades, pero son citados para ser tenidos en cuenta a la hora de ordenar a los asistentes a los actos oficiales.

La clasificación de los actos oficiales de carácter general sigue un criterio territorial, dividiendo los actos en nacionales, provinciales y municipales, conllevando una ordenación individual de que autoridades deben presidir cada uno de los respectivos actos:

- los nacionales (art. 6 del reglamento) deberán ser presididos por:
 - o “Jefe del Estado, o su representante expresamente designado.
 - o Heredero de la Corona.
 - o Presidente del Gobierno.
 - o Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno, si los hubiere.
 - o Ministros del Gobierno.
 - o Capitanes Generales del Ejército, Capitanes Generales de la Armada y Capitanes Generales del Aire por orden de antigüedad.
 - o Tenientes Generales y Almirantes con mando de Capitanía General de Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea, por orden de antigüedad en el empleo.
 - o Autoridad militar residente en tierra, mar o aire, con atribuciones de Capitán General, por orden de antigüedad en el empleo.
 - o Gobernador General.
 - o Gobernador civil, Jefe provincial del Movimiento.
 - o Gobernador militar y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo, por orden de antigüedad en el empleo.
 - o Alcalde.

- Autoridad militar residente de tierra, mar o aire, por orden de antigüedad en el empleo”;
- los provinciales (arts. 7 y 8) deberán ser presididos por el Gobernador Civil, a excepción de los que se celebren con asistencia de un representante expreso del Jefe del Estado, o concurren: un miembro del Gobierno, el Capitán General (de la Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea) o el Gobernador General. Si el Gobernador Civil no asiste por estar vacante su cargo, estar ausente o enfermo serán el Subgobernador o el Secretario General quienes ostenten la presidencia, “a excepción de que sea expresamente encomendada al Presidente de la Diputación o al de la Audiencia”;
- los municipales (art. 9) serán presididos por el Alcalde, excepto que a ellos “concurra el Gobernador General, Gobernador Civil, el Subgobernador o el Delegado del Gobierno”, o cuando se dé alguno de los supuestos que hemos visto para los actos provinciales (art. 7) y concurra alguna de las autoridades citadas, lo que deja un número destacable de autoridades por delante del Alcalde en los actos celebrados en su territorio.

Los actos oficiales de carácter especial (art. 10) también destacan la presidencia de los mismos, atribuyéndola a determinadas autoridades, en particular “en los actos relativos al cometido específico de un Ministerio, cuando a ellos asista el titular del Departamento, el Subsecretario o el Director general competente”, lo que de nuevo deja pocas opciones al organizador del acto para determinar la presidencia individual de sus actos especiales en este caso.

La ordenación individual de los asistentes a los actos de carácter general viene contenida en el artículo 14 del reglamento cuando, refiriendo una larga relación de autoridades de todos los ámbitos:

“Jefe del Estado.

Herederos de la Corona.

Presidente del Gobierno.

Presidente de las Cortes Españolas y del Consejo del Reino.

Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno, si los hubiere, y los Ministros.

Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.

Embajadores y Jefes de Misión extranjera en España.

Ex Ministros.

Embajadores de España en ejercicio y en función de su cargo.

Capitanes Generales del Ejército, Capitanes Generales de la Armada y Capitanes Generales del Aire, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.

Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.

Jefe del Alto Estado Mayor.

Presidente del Consejo de Estado.

Presidente del Tribunal de Cuentas del Reino.

Presidente del Consejo de Economía Nacional.

Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia.

Subsecretarios y asimilados.

Jefe del Estado Mayor Central, del Estado Mayor de la Armada y del Estado Mayor del Aire, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.

Jefe del Mando de la Defensa Aérea.

Capitán General de Región Militar, de Departamento Marítimo, Jurisdicción Central de la Armada y Jefe de Región Aérea, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.

Fiscal Militar y Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar.

Directores generales y asimilados.

Gobernador General.

Comandante General de Base Naval y General Jefe de Zona Aérea.

Gobernador civil. Jefe provincial del Movimiento.

Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial.

Fiscal de la Audiencia Territorial o Provincial.

Gobernador militar y Jefe de los Sectores Naval y Aéreo, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.

Rector de la Universidad.

Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad y Cabildo Insular.

Alcalde de la localidad.
Comandante Militar de Provincia Marítima y Comandante Militar Aéreo.
Delegados y Jefes de los Servicios Regionales y Provinciales de los respectivos Ministerios y Secretarios generales de los Gobiernos Civiles, por el orden establecido en el artículo 12,
Juez de Primera Instancia e Instrucción.
Comandante Militar, Ayudante Militar de Marina y Comandante Aéreo, que tenga categoría de Jefe, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.
Juez municipal o comarcal.
Fiscal municipal o comarcal.
Autoridad académica local.
Comandante Militar, Ayudante Militar de Marina y Comandante Aéreo, por el orden establecido en el párrafo segundo del artículo 11.
Jefe local del Movimiento”.

No vamos a realizar una valoración exhaustiva de esta ordenación porque ya hemos señalado sus principios en un epígrafe anterior.

b) Ordenación departamental.

Este rango de ordenación, que este reglamento recoge por primera vez en nuestra historia, establece la ordenación a aplicar a departamentos ministeriales u órganos semejantes en los que la precedencia de sus titulares es exactamente la misma y el único criterio de distinción se concreta en qué departamento ministerial desarrolla sus funciones la autoridad o alto cargo a ordenar.

Establecido en los artículos 12 y 13 del decreto, en el primero se dispone la ordenación de los órganos centrales de la Administración, que afecta a la precedencia de cada uno de los representantes de cada uno de estos órganos, según su cargo, que será el primer elemento a tener en cuenta. En el segundo artículo se dispone la prelación de los miembros del Gobierno entre sí, incluyendo en último lugar a los Ministros sin cartera, “si los hubiere”.

c) Ordenación colegiada.

Establecida únicamente para actos de carácter general, su ordenación coincide básicamente con la efectuada para los máximos representantes de cada institución o corporación, que veíamos en el artículo 14:

“Gobierno de la nación
Cuerpo diplomático acreditado en España.
Consejo del Reino.
Cortes Españolas.
Consejo Nacional del Movimiento.
Tribunal Supremo.
Consejo de Estado.
Consejo Supremo de Justicia Militar.
Alto Estado Mayor.
Presidencia del Gobierno, Ministerios y Secretaría General del Movimiento por el orden establecido en el artículo 12 [que ordena los Órganos Centrales de la Administración] con las Corporaciones representaciones y comisiones militares que de ellos dependan.
Instituto de España y sus Reales Academias.
Audiencia Territorial o Provincial.
Diputación Provincial.
Consejo Provincial del Movimiento.
Ayuntamiento de la localidad.
Representaciones Consulares extranjeras.
Claustro Universitario.
Centros y Organismos regionales o provinciales de los Ministerios, por el orden establecido en el artículo 12.
Consejo Local del Movimiento.
Otras Corporaciones cuando existan en el Municipio”.

De esta relación de instituciones y corporaciones deducimos mejor que en la ordenación individual la importancia relativa deparada a las diferentes instituciones en la estructura del Estado, de la que tenemos que destacar algunas colocaciones que destacan:

- El Cuerpo Diplomático se situaba en segundo lugar, tras el Gobierno de la Nación, dada la importancia histórica de las relaciones diplomáticas, pero también el especial interés del régimen por estas relaciones tras los años de aislamiento internacional.
- El Consejo del Reino primaba con respecto a las Cortes Españolas, lo que denota su enorme importancia entre las instituciones, a pesar de que en la ordenación individual estaban equiparados, ya que el presidente de las Cortes lo era, a su vez, del Consejo del Reino. Sin embargo, en cuanto a las corporaciones, era normal que el Consejo fuera más importante que las Cortes porque, al fin y al cabo, el Consejo estaba formado por autoridades que constituían, aproximadamente, unas Cortes en miniatura.
- El Consejo Nacional del Movimiento pasaban por delante del Tribunal Supremo de Justicia, dando mayor importancia a esta institución política que a la máxima representación del Poder Judicial en el Estado.
- El Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional pasaban por delante del Consejo Supremo de Justicia Militar y del Alto Estado Mayor.
- Se incorporaban como corporaciones, no estando en la ordenación individual, el Instituto de España y las Reales Academias, las Representaciones Consulares extranjeras y otras Corporaciones, cuando existieran en el Municipio
- La Diputación Provincial también mejoraba su situación, en este caso con respecto al Claustro Universitario.

d) Ordenación conjunta de Autoridades y Corporaciones.

La ordenación conjunta de Autoridades y Corporaciones en actos de carácter general la hemos denominado en otras partes de nuestro estudio ordenación mixta porque sitúa dos rangos diferentes de ordenación en un mismo acto: individual y colegiada.

El artículo 17 se refiere a esta ordenación en uno de los dos casos contemplados, en particular en el segundo. El artículo indica que cuando fueran convocados conjuntamente Autoridades y Corporaciones a actos de carácter general se pueden ordenar de dos formas:

- situando a las Corporaciones a continuación de la autoridad de quien dependa según el orden individual del artículo 14 del reglamento (que es una ordenación colegiada) o
- si se decide ordenar primando a las autoridades, se sitúan a estas según la relación de precedencias del artículo 14 y a las instituciones a continuación de la última autoridad en el orden establecido para ellas en el artículo 16 del reglamento. Esta ordenación, conjugando dos ordenaciones diferentes es mixta, al unir en una misma relación de precedencias una individual con otra colegiada.

Este rango de ordenación se ha mantenido hasta la actualidad y en ella se establece un criterio de primar a las autoridades individuales frente a sus corporaciones o tener en cuenta la corporación como elemento fundamental de ordenación. Para las instituciones más importantes cualquiera de las dos ordenaciones es beneficiosa, pero para las que tienen una precedencia menos importante sus máximos representantes quedan relegados a lugares muy poco importantes.

7.7. Autoridades y Corporaciones no contempladas en los artículos 14 y 16.

a) Autoridades no contempladas, en general.

Cuando estas autoridades sean invitadas a los actos de carácter general, según el artículo 18, primer párrafo, serán ordenados por el organizador del acto, situándole donde considere importante.

La importancia de esta parte del artículo 18 se basa en que esta es una de las pocas posibilidades que tiene el organizador institucional de un acto de carácter general para disponer la ordenación del mismo, ya que la presidencia del acto viene condicionada por los artículos referidos a la misma, planteada para los diferentes niveles territoriales (artículos 6 a 9 del reglamento) y la ordenación individual de los asistentes viene perfectamente regulada en el artículo 14 del reglamento.

b) Autoridades no contempladas, en particular.

b.1) Autoridades de Marina con insignias a flote.

La segunda parte del artículo 18 se refiere a las autoridades de Marina con insignias a flote, permitiendo que cuando comparezcan en los actos en el puerto donde se encuentren los buques, serán clasificadas con la precedencia que les corresponda en relación con las otras autoridades de la Armada consignadas en el artículo 14 lo que conlleva sólo una ordenación sin necesidad de que asistan otras autoridades de la Armada que la que encabeza este artículo.

b.2) Consejeros del Reino, Consejeros nacionales o Procuradores en Cortes.

El artículo 19, utilizando de nuevo un criterio territorial, indica que cuando los actos se celebren en las capitales de provincia o en sus municipios y a ellos asistan las autoridades relacionadas en el encabezamiento de este apartado, siempre y cuando residan en esas localidades, la autoridad que presida o la que organice el acto les fijará la prelación porque ha de tener en cuenta su relevante carácter representativo. Sobre esta cuestión vemos que enumera a algunas de las más altas autoridades del Estado no contempladas en la ordenación individual del artículo 14, pero sí como miembros de las instituciones ordenadas en la corporativa del artículo 16. También, apreciamos que, como en el resto del decreto, se mantiene el criterio de que quien preside el acto tiene potestades sobre la ordenación no sólo de la presidencia, también de quienes le acompañan, como hemos visto, y ahora además a la hora de establecer un criterio de prelación de estas importantes autoridades del Estado, con la salvedad de que puede compartir este derecho con el organizador del acto.

b.3) Ex Ministros.

De acuerdo con el artículo 20, cuando estas autoridades presten servicio en la Administración civil o militar y asistan a actos con las autoridades de las que dependan jerárquicamente, se situarán en el puesto inmediato a las mismas. Esta particularidad afecta sólo a aquellos ex Ministros que estén en esta situación y les permitirá ocupar el quinto lugar, inmediatamente delante del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y Embajadores y Jefes de Misión extranjera en España, porque normalmente estos ex altos cargos ocuparían el octavo lugar en la ordenación de precedencias individuales del artículo 14 del reglamento.

c) Corporaciones no contempladas.

Ocurre exactamente lo mismo en lo que se refiere a las Corporaciones, donde la libertad del organizador del acto se extiende a su ordenación pese a lo dispuesto en el artículo 16, que ordena a las Corporaciones con una ordenación colegiada.

Como hemos visto a la hora de hablar de la ordenación de autoridades, es muy importante que el criterio de ordenación de estas Corporaciones debe ser un atributo del organizador, no de quien presida el acto, por lo que lo manifestado en este artículo constituye una excepción de los criterios generales de este Decreto, que ya hemos analizado previamente.

7.8. Disposiciones especiales.

a) Organización de actos dentro de los horarios de trabajo.

Esta disposición, contenida en el artículo 21 del decreto, establece que las autoridades de cualquier rango limitarán lo más posible la organización de actos dentro de los horarios de trabajo. Además, la asistencia de autoridades a los actos celebrados durante la jornada legal se subordinará a las necesidades del servicio.

Estas dos limitaciones son destacables porque no tienen su reflejo en la normativa actual de precedencias y porque, principalmente, subordinan tanto la organización de los actos oficiales como la asistencia a los mismo al cumplimiento de los horarios de trabajo, intentando que los actos no interfieran en el normal desarrollo de la jornada laboral. Esta cuestión, que puede parecer anecdótica, corresponde con la expresión de la importancia del trabajo recogida en el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 donde se indica en la declaración 1.4 que “el Estado valora y exalta el trabajo [...] y, en tal sentido, lo protegerá con la fuerza de la ley, otorgándole las máximas consideraciones y haciéndole compatible con el cumplimiento de los demás fines individuales, familiares y sociales” lo que se lleva de manera indirecta hasta la consecuencia de la valoración del trabajo como un elemento importante que condiciona el horario de los actos.

b) La ordenación correlativa y en alternancia.

Este reglamento finaliza su articulado con el artículo 22 dedicado a una cuestión técnica que establece la ordenación de las autoridades en alternancia cuando no sea procedente la ordenación correlativa. En la primera se alternará a derecha e izquierda de quien presida. Cuando no se pueda invitar a Corporaciones como tales y ante la imposibilidad de la ordenación correlativa de sus integrantes, se invitará a sus directivos para ser ordenados en alternancia.

La ordenación correlativa (en “fila india” y que denominamos actualmente “lineal”) establece criterios de precedencia muy claros en actos cuya presidencia sea de pie y con respecto a un elemento ordenador (un atril, una bandera, etc. o incluso con respecto a una persona en un “besamanos”, por ejemplo) , pero hay ocasiones en que la presidencia se sitúa detrás de una mesa en un escenario donde no es correcto ordenar correlativamente sino de acuerdo con el criterio de alternancia que establece el decreto.

En la actualidad, la ordenación de autoridades en alternancia en la presidencia de un acto es la más frecuente, aunque es más difícil realizar ordenaciones con respecto al centro de la mesa que cuando se ordenan correlativamente. Al utilizar ordenaciones en alternancia, que limitan mucho el número de personas que piden ocupar la presidencia suelen realizarse soluciones que normalmente dejan en la presidencia a quienes presiden las diferentes instituciones o corporaciones, colocando en otro lugar la corporación o institución al completo.

7.9. Disposición derogatoria.

La Disposición Final Tercera contiene la derogación de todas las disposiciones que se opusieran a esta regulación, que incluimos completa:

- “Real Decreto de 17 de mayo de 1856 sobre Presidencia de Actos Públicos;
- Artículo quinto del Decreto de 21 de diciembre de 1943, sobre precedencias de Delegados de Trabajo;
- Decreto de 27 de febrero de 1953, sobre honores a Decanos de Colegios de Abogados;
- Decreto de 14 de noviembre de 1957 sobre consideración a los ex Ministros en recepciones y actos públicos y oficiales;
- el artículo octavo del Decreto de 10 de octubre de 1958, que regula el Estatuto de Gobernadores civiles. en lo que se oponga a lo establecido en el presente Decreto;
- Decreto de 6 de julio de 1961 sobre precedencia de ex Ministros.
- Real Orden de 27 de julio de 1864, sobre colocación del Comandante de Marina en actos oficiales;
- Real Orden de 13 de mayo de 1867, relativa a la situación de Intendentes militares en actos militares;
- Real Orden de 13 de mayo de 1878, por la que se resuelve que los Juzgados de Primera Instancia precedan a los Registradores de la Propiedad, quedando, asimismo, derogado el artículo 537 del Reglamento Hipotecario del 14 de febrero de 1947 en lo que se oponga a lo dispuesto en el presente Decreto;
- Real Orden de 21 de marzo de 1889, sobre el lugar de los Diputados provinciales en los actos públicos, costeados por los Ayuntamientos;
- Real Orden de 6 de diciembre de 1892, por la que se resuelve cuestión de etiqueta surgida entre los Gobernadores civil y militar de Oviedo;
- Real Orden de 27 de noviembre de 1893, por la que se declara a que autoridad corresponde recibir corte en las provincias;

- Real Orden de 15 de enero de 1908, sobre recepciones en el Palacio de Oriente;
- Real Orden de 15 de noviembre de 1916, reiterando el cumplimiento de la Real Orden de 15 de enero de 1908;
- Real Orden de 31 de enero de 1923, sobre el lugar que han de ocupar los Delegados regios;
- Real Orden de 30 de septiembre de 1924, sobre colocación del Delegado de Hacienda en actos públicos;
- Real Orden de 29 de noviembre de 1925, sobre orden de prelación de las Reales Academias en los actos oficiales;
- Orden de 17 de diciembre de 1928, por la que se establece que el Gobernador Civil ha de conocer la llegada de autoridades y funcionarios, en lo que se oponga a lo dispuesto en el presente Decreto;
- Orden de 27 de septiembre de 1929, por la que se aclara la de 20 de mayo de 1927 en caso de ausencia del Gobernador civil;
- Real Orden de 16 de mayo de 1930, por la que no se consideran actos oficiales las procesiones y solemnidades religiosas;
- Orden de 10 de abril de 1942, sobre el lugar que han de ocupar los Fiscales de Tasas en actos públicos;
- Orden de 2 de octubre de 1951, sobre prelación de Ministerios.
- Real Orden Circular de 12 de agosto de 1880, sobre colocación en actos oficiales de militares Grandes Cruces y Comandantes Generales;
- Real Orden Circular de 20 de octubre de 1908 sobre el lugar que han de ocupar en los actos oficiales los Jefes del Fomento y los Delegados regios;
- Real Orden Circular de 19 de enero de 1926, sobre besamanos y recepciones;
- Real Orden Circular de 20 de mayo de 1927 sobre presidencia en actos oficiales cuando concurren Gobernador civil y Capitán General;
- Real Orden Circular de 11 de junio de 1927 sobre normas a seguir en los actos a que concurre el Cuerpo Diplomático extranjero”.

Esta enumeración prolija da idea de la enorme dispersión de las normas que contenían cuestiones de protocolo o precedencias antes de la publicación de este decreto. De nuevo, hemos de destacar la absoluta ausencia de regulaciones durante el periodo republicano, pero también en los años finales de la Monarquía Alfonso XIII. Ésto apunta a la falta de tiempo o la falta de importancia dada por el legislador republicano a esta cuestión, pese a que sí que hay detalle de una regulación pormenorizada en los grandes actos de Estado como la toma de posesión de los dos primeros Presidentes de la República, pero sólo para esos actos, sin que de ellos se pueda extraer una norma aplicable a otros actos de menor importancia. Por otra parte la falta de necesidad de regulaciones durante la Monarquía borbónica, mas allá de precisar algunos detalles de las ordenaciones de precedencias, denotan el inmovilismo institucional (principalmente de la Monarquía, apoyada finalmente en personas ajenas a la institución monárquica que asumían el poder efectivo del Estado) y el progresivo alejamiento de las autoridades e instituciones del concepto que de ellas pudieran tener los ciudadanos, lo que las deterioraba inevitablemente, como sucedió, en general, con el sistema monárquico, lo que se demostró en la ruptura social y política y el advenimiento de la Segunda República, finalizando en la Guerra Civil de 1936. No estamos indicando que un deterioro institucional o de la imagen que se trasladara a la ciudadanía conllevara un cambio automático de régimen y provocara una guerra, pero en tanto las instituciones se iban deteriorando, no adaptándose a las necesidades de la sociedad y trasladando a la sociedad una imagen caduca esto se traducía en una necesidad real de cambios no solo formales, sino de más calado y, ante la profunda división de la sociedad condujo al estallido de la guerra.

7.10. Conclusión.

El Real Decreto de 1983 mantiene muchos elementos comunes con su antecesor de 1968 (con su modificación de 1970). Únicamente podemos valorar los criterios de precedencia de autoridades o instituciones viendo los que subyacen en algunos actos significativos, aunque sus criterios serán eminentemente casuísticos, dejando entrever una ordenación diferente de las autoridades y entes. Los elementos básicos de esa ordenación están referidos de forma indirecta en la Constitución cuando establece un criterio de ordenación de los diferentes órganos del Estado, la legislación de desarrollo de los mismos (donde se define perfectamente el sistema de funciones y relaciones entre todos los actores) y la importancia relativa dada a las instituciones en actos puntuales.

Al no haber sido explícitamente derogadas las normas publicadas durante la Monarquía de Alfonso XIII, debió ser perfectamente válida en este periodo aunque no fue utilizada nunca entre otras razones por no reflejar el modelo de Gobierno, no tiene una aplicación adecuada por lo que sólo la utilizaremos como orientación para determinar la importancia de las instituciones en ella reflejadas, salvando la distancia de que el modelo es diferente y, por lo tanto, la importancia de las instituciones y autoridades recogidas también.

En cuanto al Decreto franquista, apreciamos en la regulación actual algunas diferencias basadas principalmente en que el de 1983 trata de ordenar los actos organizados en una democracia por lo que ha de reflejar necesariamente una estructura de poder diferente a la del régimen franquista, sin llegar del todo a conseguirlo. Si hemos de concretar qué distingue a la norma de 1983 de la de 1968, vemos que en el primero aparecen nuevas autoridades e instituciones arrojadas, como hemos visto, de la titularidad, investidura o representación que constitucionalmente les corresponden, mientras que el origen de la inclusión en la norma de 1968 obedece a un régimen y una estructura de poderes diferente, pero en otras cuestiones, como hemos comentado, las diferencias entre ambos no revisten la importancia que se debería haber dado a esta cuestión. Los criterios establecidos en esta normativa de precedencias tuvieron en cuenta de forma significativa la legislación anterior, ya que podemos apreciar algunos elementos normativos que no sufrieron demasiadas modificaciones con respecto al Decreto de 1968 porque eran elementos básicos de la ordenación de las precedencias oficiales como:

- el ámbito de aplicación de la norma; actos oficiales, condición adquirida por el organizador del acto;
- la clasificación de los actos en generales y especiales;
- la presidencia y precedencia de los actos;
- la ordenación departamental de los Ministerios;
- la ordenación individual;
- la ordenación colegiada;
- la ordenación mixta (individual y colegiada a la vez);
- la existencia de un órgano interpretador (la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores), que también aparecen en el Decreto actual, aunque condicionado por la creación de la Jefatura de Protocolo del Estado (ya desaparecida *de facto*);
- la ordenación lineal y en alternancia de las autoridades;
- “la precedencia no constituye honor, ni prejuzga jerarquía ni implica preeminencia, sino que sólo significa mera ordenación”, como señala la exposición de motivos del Decreto, redactado en el artículo 1.2 del reglamento actual de la siguiente forma: “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”.

Igualmente, aunque no parezca significativo en principio, se mantiene el criterio de la norma de 1968 referente a la ordenación de quienes forman parte de Órdenes militares y civiles o son poseedores de Condecoraciones que, por no tener el carácter de autoridad, no se les fijó orden de precedencia, criterio mantenido en la norma actual pero, evidentemente, sin ni siquiera nombrar a quienes no son autoridades (y, por supuesto, no se les relaciona ya que los criterios de su inclusión no son elementos constitutivos de una ordenación en la actualidad en España). Hubiera sido perfectamente posible volver a incorporarlo o incluso ampliarlo a la nobleza, como, por ejemplo, recoge la norma de precedencias del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y que comenta CHÁVARRI²²², sin ninguna sospecha de que su orden constitucional no pueda tener en consideración a estas personas, aunque no sean, efectivamente, autoridades.

Sin embargo, otros criterios actuales, reflejo de una nueva estructura constitucional, surgieron de modificaciones del decreto anterior, fruto de la creación o recuperación de algunas instituciones. En el primer caso estaría, por ejemplo, el Tribunal Constitucional. En el segundo caso, destaca el Consejo de Estado. Pero las modificaciones más importantes se basan en una reducción de la representación militar (todavía abundante y en la actualidad más reducida y ordenada por la ley de la representación institucional de las Fuerzas Armadas) y, especialmente, por la nueva división territorial del Estado, lo que conllevó una nueva lista de autoridades e instituciones representantes de las Comunidades Autónomas,

²²² CHÁVARRI DEL RIVERO, T. (2004): Op. cit. (Págs. 326-327).

que debían tener necesariamente cabida en la norma de precedencias. Pese a su inclusión, una de las críticas más generalizada a la norma reguladora de las precedencias es la falta de más autoridades autonómicas y locales en las ordenaciones individuales.

Entre los elementos de nueva incorporación a la norma reguladora de 1983, hemos de destacar la importancia dada por el Estado al nuevo entramado competencial y funcional, recogido en la Constitución, que conllevó una declaración de principios, realizada en la introducción de la norma donde se recogieron tres elementos que deberían diferenciar radicalmente a los dos decretos. Estos elementos son: “el advenimiento del Estado social y democrático de Derecho” que supuso “una distinta graduación en la presencia de la autoridad o cargo público”, “la constitucional organización territorial del Estado” y, finalmente, “un mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura”.

Estos elementos son recogidos en la norma de 1983 y deberían establecer una diferencia clara con su precedente normativo de 1968:

- “la proyección del signo democrático y social del Estado” que debería suponer “distinta graduación en la presencia de la autoridad o cargo público, al corresponder mayor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación”. En la redacción del Real Decreto este último elemento influye poco, y mucho menos en su aplicación, a excepción de la precedencia de los Alcaldes, que mejoran su colocación en la norma 1983 con respecto a la que tenían en reglamento de 1968. No obstante, la norma franquista incorpora una mejora de los presidentes de las Corporaciones Locales, “de acuerdo con la naturaleza del acto oficial que se celebre y su grado de colaboración o participación en el mismo”, según dispone en artículo 14.2 del reglamento.

No obstante, esta cuestión ha influido en:

- la desaparición de las ordenaciones que conllevaban presidencias definidas de antemano por la presencia de altas autoridades del Estado, brindando a los organizadores de los actos sometidas a la legislación actual diferentes posibilidades de ordenación no previstas hasta ahora;
 - la posibilidad de organizar actos bajo el epígrafe de “carácter especial” con innumerables posibilidades de ordenación de autoridades, establecidas por el organizador del acto;
 - la eliminación del criterio de inclusión y de reconocimiento protocolario de autoridades (civiles, eclesiásticas, militares y judiciales) en los actos, limitando todavía más las posibilidades de ordenación del acto por el organizador.
- “la constitucional organización territorial del Estado, en cuyo seno, y sin mengua de su unidad nacieron y se integran, en proceso normativo ya concluso, las diecisiete Comunidades Autónomas radicadas en el respectivo marco de su territorio, de tal modo que todo el mapa nacional traduce la configuración del nuevo Estado de las Autonomías”. Efectivamente, esta cuestión es fundamental como elemento informador de una norma reguladora de las precedencias oficiales, marcando la diferencia con el periodo histórico anterior. De hecho, la relación de autoridades se incrementó para incorporar a algunos representantes de las Comunidades Autónomas, no realizándose para otras instituciones que, disponiendo también de autonomía, esta posee diferentes características a las de las Comunidades Autónomas, como las Entidades Locales. Estas son dos de las críticas más frecuentes realizadas desde ámbitos académicos y profesionales, al considerarse que deberían haberse incluido más autoridades de estos ámbitos o se debería haber solucionado el problema de su inclusión de alguna forma;
 - “mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura”, algo que no ha conllevado una modificación amplia de la ordenación de autoridades o instituciones recogidas en la norma de 1968, ni se han incorporado nuevas. Sin embargo, este puede ser uno de los elementos tenidos en cuenta para mejorar la ordenación de los rectores, aunque ello sólo sea un reflejo del tratamiento constitucional dado a la autonomía de las universidades.

Partiendo de todas estas consideraciones, deberíamos observar muchas modificaciones con respecto a la norma anterior.

En primer lugar, constatamos que algunos criterios del reglamento de 1968 no se han mantenido en el actual de 1983 como son:

- el de territorialidad, elemento esencial que informaba la norma, que conllevaba la clasificación de los actos en nacionales, provinciales o locales, lo que no permitía otras posibilidades de clasificación territorial de los actos de carácter general. Ello llevaba, necesariamente, a que determinadas autoridades presidieran los actos, dependiendo de en qué nivel territorial se desarrollaran los mismos. La división territorial del Estado centralista tenía mucho que ver con este criterio. En la norma actual, únicamente podemos encontrar la excepción de Madrid, como capital del Estado y sede de las instituciones generales, tenida en cuenta para que sus precedencias sean diferentes a las de las Comunidades Autónomas, reguladas por otro artículo del reglamento, aunque en Madrid pueden confluír actos organizados de acuerdo con el artículo 10 o el 12 del reglamento;
- la asistencia de autoridades acompañando a la presidencia, lo que permitía que algunas tuvieran una precedencia destacable o, incluso, ocuparan la presidencia del acto aunque no mantuvieran relación alguna con el propio acto, su contenido u organizador, sencillamente porque iban acompañando a la presidencia establecida del acto. Además, se manifestaba en el decreto de forma explícita la importancia de las autoridades civiles, militares y judiciales que concurrían y añadiendo a las autoridades eclesiásticas. Todas ellas debían ser tenidas en cuenta en los actos;
- la determinación de la presidencia de los actos era realizada por el invitado de honor, la autoridad que por decreto debía presidirlos, y no por el organizador, que veía relegado su papel a los actos de carácter especial y únicamente en casos concretos;
- el uso de la costumbre como fuente de la norma, que tenía un tratamiento diferente, al extenderse a todo tipo de actos (generales y especiales) por vía del art. 4 del reglamento, segundo párrafo. Observamos que la referencia a la costumbre contenida en el párrafo comentado es prácticamente la misma que la del art. 5.2, tercer párrafo, del decreto actual;
- los principios generales son diferentes porque establecen criterios desarrollados en su articulado que no han sido mantenidos en el reglamento actual, especialmente en lo que se refiere a:
 - o la autoridad que concurre al acto, recogida en el principio segundo y se concreta en los artículos 6 al 10;
 - o el tratamiento de la sustitución legal, que se indica en el principio tercero y posteriormente se desarrolla parcialmente en el artículo 8.
 - o criterios de precedencia entre iguales y, en particular, autoridades del mismo rango, misma residencia o autoridades militares con igual cargo y rango, contenida en el principio cuarto y en el artículos 11, segundo párrafo, condicionando directamente las ordenaciones recogidas en el artículo 14
 - o la consideración de las limitaciones de la precedencia, que debe ser una norma general de conducta y que, aunque, hay una referencia al mismo en el reglamento actual, sus características son diferentes, al añadirle que “la deferencia y cortesía prestigian al cargo”, elemento indicado en el principio sexto y que no tiene un reflejo en el articulado.
- La disposición especial (art. 21) que indica la limitación de organizar actos dentro de los horarios de trabajo.

Pero, en segundo lugar, apreciamos que algunos elementos que predominan en el reglamento de 1983 son los ya incluidos en el de 1968, que VALLS ²²³ enumera:

- “La clasificación de los actos (de carácter general y especial) es plenamente coincidente.

²²³ VALLS NAVARRO, L. (2000): “Antecedentes históricos del Real Decreto 2099/1983 en el Protocolo franquista. ‘Mutatis Mutandis’”. Comunicación en el “III Congreso Internacional de Protocolo”. Valencia, 2000. Actas del Congreso. Editorial Protocolo. Madrid.

- El Decreto franquista emplea, para establecer la presidencia, el criterio geográfico de clasificación de los actos: nacional, provincial y local. El vigente protocolo mantiene ese criterio geográfico cuando distingue entre actos celebrados en Madrid y el territorio de una Comunidad Autónoma.
- El Decreto de finales de los sesenta recoge una tradición decimonónica relativa a la importancia del Gobernador Civil de la provincia.
- La comparación de la prelación de las Corporaciones ilustra la perfección los cambios operados en el ordenamiento del Estado, y la adaptación que del Protocolo franquista realiza el legislador constitucional”.

Sobre estas notas de la autora, que considera que únicamente se han realizado cambios en lo estrictamente necesario (*mutatis mutandis*), realizar algunos comentarios:

- en primer lugar, es cierto que la clasificación de los actos es plenamente coincidente, a excepción de la palabra festividades que desaparece en el reglamento de 1983. El mantenimiento de la definición es algo que lleva a confundir unos actos con otros y una falta de claridad a la hora de establecer que autoridades o instituciones pueden organizar actos de un tipo o de otro, siendo una reivindicación de la doctrina y de este trabajo su clarificación;
- el criterio geográfico, aunque limitado, al haberse mantenido también induce a error, haciéndose necesario que, rompiendo con el criterio manifestado, el Decreto de 1983 aclarara el uso correcto del artículo 10 y de su criterio territorial, diferenciándolo de los actos organizados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid;
- el Gobernador Civil de la provincia mantiene, efectivamente, la tradición decimonónica donde era una autoridad con una precedencia destacable, dada su importancia en la estructura del Estado. El reglamento de 1983 mantiene esa importancia y, por lo tanto, su precedencia, habiendo sido modificada en 1998 al crearse la figura de los Subdelegados del Gobierno en las provincias. El mantenimiento de la precedencia de la figura del Gobernador Civil y la del Delegado del Gobierno son cuestionables, ya que, en esencia, mantienen un criterio ordenatorio basado en presupuestos diferentes a los utilizados durante el franquismo con el Gobernador Civil, que parece contagiar la colocación del Delegado del Gobierno;
- si hay un elemento significativo del mantenimiento de los criterios de 1968 en 1983 es en la ordenación de las Corporaciones, donde los órganos que desaparecieron con el franquismo (Consejo del Reino, Consejo Nacional y Provincial del Movimiento, Consejo de Economía Nacional, Consejo Supremo de Justicia Militar, Alto Estado Mayor, etc.) fueron ocupados sistemáticamente con los de nueva factura, tanto del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial) como de las Comunidades Autónomas (Consejo de Gobierno, Asamblea Legislativa) o de la Justicia (Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto). Frente a esto cabe preguntarse si efectivamente la precedencia de las instituciones desaparecidas corresponde con la de las de nueva creación en el Estado (por su nuevo ordenamiento jurídico) o las de las Comunidades Autónomas. Hemos de señalar que la precedencia ha de denotar la importancia que el Estado da a las diferentes autoridades e instituciones lo que no parece que podamos apreciar en esta imbricación de instituciones en los huecos dejados por otras.

La ordenación de autoridades e instituciones recogida en ambos reglamentos no ha variado esencialmente, habiéndose tenido que añadir algunas autoridades e instituciones de nuevo cuño, la mayoría de ellas pertenecientes a las Comunidades Autónomas. Ante esto nos preguntamos si con elementos tan importantes como: la promulgación de la Constitución de 1978, que diferencia claramente las funciones constitucionales de cada institución y la imbrica en un sistema de poderes y funciones determinado; la implantación de una división territorial que, en el momento de la publicación del Real Decreto 2099/1983 estaba ya muy desarrollada; y, finalmente, con una modificación de las relaciones entre las instituciones basando su actuación y su poder en los mandatos constitucionales, no había que haber diferenciado de forma más evidente la precedencia de autoridades e instituciones. Y en este sentido nos parece significativo que no haya tantas variaciones entre uno y otro reglamentos,

como se puede apreciar en muchos elementos, llamando especialmente la atención que la ordenación colegiada de las instituciones se haya realizado de forma muy semejante, simplemente rellenando los huecos disponibles al desaparecer algunas instituciones por el cambio de régimen.

El factor de validez de un reglamento de precedencias (como concreción legal de una normativa reguladora de esta materia que puede utilizar otros instrumentos) no debe basarse en elementos teóricos que tratan de ordenar la importancia de las autoridades e instituciones en el Estado, aunque desde luego, sus dictados son la base de posteriores consideraciones; tampoco su diferenciación con respecto a normas anteriores en el tiempo son elementos completamente definitorios de lo que ha de ser la norma. Esto es así porque las ordenaciones que contiene la norma reguladora son puestas en cuestión continuamente y necesitan demostrar en los actos oficiales, que es donde se escenifica el poder, mostrando gráficamente sus relaciones, su importancia, etc., donde han de obtener carta de validez.

Por ello, en la aplicación habitual de las precedencias, la norma de 1983 ha demostrado a lo largo del tiempo sus carencias, su falta de flexibilidad y, sobre todo, sus defectos, entre los que destaca el no haber realizado una ruptura significativa con la normativa anterior del franquismo. Todo ello ha hecho que la norma que regula las precedencias oficiales en España haya sido criticada por quienes diariamente la utilizan, pero también encontramos en ella que no refleja el modelo constitucional vigente con precisión, definiendo con mayor claridad la clasificación de los actos en generales y especiales, recogiendo autoridades de las Comunidades Autónomas o previendo su ordenación, diferenciando sustitución y representación y, sobre todo, ordenando a las instituciones con la mirada puesta en el futuro, en el previsible desarrollo constitucional y autonómico, permitiendo las eventuales modificaciones en las relaciones entre las autoridades e instituciones y flexibilizando la ordenación ante la necesidad de adaptarse a las variaciones en la materia que regula.

CAPÍTULO III

Contenido de la regulación de las precedencias.

Definido el concepto general de precedencia que hemos visto en la primera parte de nuestro trabajo, debemos aplicarlo en concreto al objeto de nuestro estudio: el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

En primer lugar, veremos los elementos principales relacionados con las precedencias contenidos en el Real Decreto para, posteriormente, establecer una teoría sobre que elementos relacionados con la precedencia contiene la legislación estatal que estamos estudiando.

1. Elementos relacionados con la precedencia incluidos en el Real Decreto.

De un análisis detallado del Real Decreto apreciamos que contiene innumerables elementos relacionados con la precedencia al tratar:

- el alcance de las normas, referidas al régimen de precedencias de los cargos y entes públicos, está circunscrito a los actos públicos de ámbito oficial pero además, el Decreto establece (como lo hacía la legislación franquista) los límites estrictos que la precedencia conlleva, más allá de la jerarquía, el honor, el rango de las competencias o funciones, etc. (art. 1 del ordenamiento);
- hay un órgano específico que regula algunas ordenaciones, no establecidas de forma reglamentaria, sino derivadas al criterio de la Jefatura de Protocolo del Estado y/o el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, según los dictados del propio Real Decreto (art. 2).

Esta norma abre la posibilidad de que, en otros reglamentos o leyes que establecen la ordenación de autoridades e instituciones en diferentes ámbitos territoriales (principalmente Comunidades Autónomas), exista igualmente un órgano aplicador de algunas ordenaciones e interpretador de los contenidos de los diferentes decretos o leyes que establecen precedencias en sus respectivos ámbitos competenciales o territoriales;

- se establece la clasificación de los actos en generales y especiales (art. 3), lo que condiciona la presidencia (art. 4) y precedencia de los mismos (arts. 5 y 6, respectivamente):
 - o En lo referido a la presidencia de los actos, el art. 4 trata sobre el lugar del organizador del acto y, por otra parte, la distribución espacial de las autoridades en la presidencia, basándose en dos principios fundamentales a la hora de aplicar de forma práctica las precedencias en los actos:
 - quien organiza, preside. Es más, si no preside, ocupará lugar inmediato a la presidencia (lo que deja muchas dudas sobre dónde exactamente se situará el organizador del acto),
 - la distribución de los puestos de las demás autoridades se hará según su respectiva precedencia, situándose a derecha e izquierda del lugar ocupado por la presidencia;
 - o El artículo 5 dispone la precedencia de los actos, según que características tenga la institución organizadora del acto:
 - El art. 5.1. trata sobre la ordenación de precedencias a utilizar si el acto es general, organizado por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado;
 - El 5.2 trata sobre la ordenación de precedencias a utilizar si el acto es general pero organizado por las Comunidades Autónomas o la Administración Local. El citado artículo establece límites a la aplicación de determinadas fuentes sin apreciar detalle sobre la ordenación de las autoridades e instituciones, dejándolo al criterio de cada Comunidad Autónoma o Administración Local que haya legislado al respecto, al contrario que cuando el acto se organizado por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, como veremos a

continuación. La ordenación realizada por la Comunidad Autónoma afecta también a las precedencias relativas, como hemos visto anteriormente, porque así lo dispone el propio Real Decreto en este segundo epígrafe del artículo 5 que estamos comentando.

- El art. 6 trata de los criterios de precedencia a aplicar si los actos son de carácter especial, estando determinada por el organizador, de acuerdo con su normativa, costumbres y tradiciones y los criterios del Real Decreto. Como hemos visto, la potestad de ordenar los actos especiales es tan importante que la STC 38/1982 dispone que el organizador de estos actos puede establecer un criterio relativo de ordenación de precedencias y negociarlo con el Estado cuando a ese acto asistan autoridades de diferente orden y, en particular, del propio Estado;
- se disponen reglas especiales de precedencia para los actos militares (art. 7) que afectan a quien los puede organizar; la aplicación del Reglamento de Actos y Honores Militares; que para la presidencia de los actos se estará a lo establecido en el Reglamento que estamos estudiando; además, se establecen particularidades para autoridades de la Armada con insignia a flote cuando concurren a actos oficiales de carácter general que se celebren en la ciudad donde se encuentren los buques de guerra;
- el régimen general de precedencias se distribuye en tres rangos de ordenación: individual, departamental y colegiada (art. 8) lo que variará las precedencias de quienes se vean sometidos a esa ordenación, dependiendo de que rango de ordenación se utilice;
- el tratamiento en lo que se refiere a la precedencia en el caso de la representación, que no condiciona igualdad de precedencia con la persona representada (art. 9), con las excepciones de las representaciones realizadas por el Rey y el Presidente del Gobierno;
- la precedencia de los asistentes a actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado (Título II del Decreto), viene determinada por:
 - dónde se organice el acto, según sea en la villa de Madrid o en el territorio de una Comunidad Autónoma (arts. 10 y 12, respectivamente), estableciéndose ordenaciones muy detalladas en los dos casos a lo que hay que añadir un criterio de diferenciación entre uno y otro artículo eminentemente territorial;
 - las reglas de precedencia interna de los altos cargos de la Presidencia del Gobierno, que vienen determinadas por el propio Decreto (art. 11.1) al ser regulado por el Gobierno, lo que afectaría a su propia auto organización;
 - las reglas de ordenación de los Ministros y otros altos cargos de la Administración General del Estado viene determinada por el orden de los Ministerios que se establece por Real Decreto (art. 11.2); la ordenación de los otros cargos dependientes de un mismo ministerio se realizará por el Ministerio respectivo (art. 11.3), lo que incide, de una parte, en la ordenación departamental, y, de otra, en la auto organización del Gobierno que vemos reflejada en este artículo;
 - las reglas de ordenación de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (art. 13), de acuerdo con criterios de antigüedad en la publicación oficial del correspondiente Estatuto de Autonomía (art. 13.1), en caso de coincidencia, de acuerdo con la antigüedad en la fecha oficial de nombramiento (art. 13.2), por lo que vemos que, además de los artículos que ordenan individual o colegiadamente autoridades e instituciones de diferente orden, este artículo se ciñe a la ordenación de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la potestad de ejercer la competencia de ordenación de precedencias de todos los órdenes que tiene el Gobierno;
 - la regla de ordenación interna de los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas viene determinada por la propia Comunidad Autónoma (art. 13.3), lo que deja vía libre a la ordenación de las autoridades de las Comunidades Autónomas por cada Comunidad Autónoma;
- se arbitran reglas de ordenación de Instituciones y Corporaciones cuando los actos de carácter general sean organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración General del Estado (Título III del Real Decreto) de acuerdo con los siguientes criterios:
 - según dónde se organice el acto (villa de Madrid o en el territorio de una Comunidad Autónoma), se establecerán ordenaciones (arts. 14 o 16, respectivamente), como en

- los artículos 10 y 12 que ordenaban individualmente a las autoridades, de acuerdo con el mismo criterio territorial;
 - o la ordenación de la Presidencia del Gobierno con respecto a los otros departamentos ministeriales (art. 15.1), y la ordenación de éstos entre sí (art. 15.2) que vendrá establecidas reglamentariamente;
 - o la ordenación interna de las Instituciones y Corporaciones enumeradas en el artículo 14, vendrá establecida de acuerdo con sus normas (art. 15.3);
 - o la ordenación de autoridades y Colegios de Instituciones o Corporaciones que concurren conjuntamente a actos de carácter general (art. 17) puede establecerse de dos formas: con el titular de la institución encabezándola o con un criterio pactado entre el organizador del acto y la Jefatura de Protocolo del Estado primando a las autoridades y colocando a las Corporaciones que éstas encabezan a continuación;
- Normas adicionales de ordenación:
- o ordenación por la Jefatura de Protocolo del Estado de los miembros de la Familia Real que asistan a actos oficiales (art. 18),
 - o colocación del Alto Personal de la Casa de S.M. el Rey cuando acompañen a SS.MM. los Reyes en actos oficiales (art. 19),
 - o ubicación de los Embajadores de España en ejercicio de sus funciones en algunos casos (art. 20),
 - o equiparación a efectos de precedencia al Presidente de la Diputación Foral de Navarra y del Parlamento Foral de esa misma Comunidad Autónoma con los otros presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de las Asambleas Legislativas, respectivamente (art. 21).

2. Doctrina sobre los principios generales de las precedencias contenidos en el Real Decreto.

Lo establecido en el Real Decreto es analizado de forma prolija por la doctrina, que analiza la cuestión de la precedencia y sus elementos. De entre los diferentes autores, destacar a MARÍN²²⁴ y LÓPEZ-NIETO²²⁵ que ofrecen criterios diferentes sobre la precedencia:

2.1. Marín.

Este autor establece algunos principios fundamentales sobre las precedencias: la ordenación del desarrollo de los actos oficiales, según su clase, naturaleza y fines y su ordenación jerárquica temporal, espacial y de las personas.

- En lo que se refiere a la ordenación de los actos, MARÍN analiza la precedencia desde la perspectiva de la práctica del protocolo, por lo que:
 - o trata la “puesta en escena” de los actos y su ejecución, de los que deduce su clase, naturaleza y fines, lo que coincide esencialmente con nuestro punto de vista donde esa escenificación es fundamental no por su componente estético sino porque refleja la cara externa del poder en los actos;
 - o los actos se organizarán de forma diferente según los parámetros de los que partamos. Consideramos que son los actos los que condicionan de forma determinante las citadas ordenaciones. Finalmente es práctica habitual partir de la ordenación que se quiere realizar y llegar a la base legal que la justifica lo que, a nuestro entender es erróneo porque es más importante lo reglamentado que su aplicación práctica. Es verdad que el reglamento de precedencias ha de ser flexible pero no podemos entender las precedencias como algo insustancial y estético porque su importancia no reside en su expresión en los actos, sino en lo que hay detrás, que no deja de ser la jerarquía y competencia de las diferentes instituciones;
 - o clase y naturaleza de los actos son términos que se confunden con frecuencia pero ambos establecen el punto de partida para conseguir lo que se haya previsto para el acto, es decir, sus fines últimos. Entendemos que, según la legislación hay dos clases de actos públicos: los oficiales y los no oficiales, y dentro de los primeros, los de carácter general y de carácter especial.

²²⁴ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 28 y ss).

²²⁵ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op cit. (Pág. 53).

- En los actos oficiales donde se realiza la ordenación de las personas o instituciones, objeto de los artículos más comentados del ordenamiento general, también se realizan ordenaciones temporales y espaciales, menos tratadas en el Real Decreto:
 - o la temporal (acceso a la presidencia, tiempos de espera, duración de los discursos, etc.) no es tratada por el ordenamiento. Esta cuestión es tratada en profundidad por OTERO ²²⁶ a través de sus estudios sobre la “cronemia”;
 - o la espacial lo es de forma parcial, regulándose la distinción entre las precedencias de forma lineal o en alternancia y las presidencias pares e impares, y pocos aspectos más donde la autora también analiza esta cuestión a través de su teoría de la “proxemia”.

De estas dos ordenaciones, que reflejan precedencia, no indica nada de forma explícita el Real Decreto, ya que son más reguladoras del ceremonial de los actos que de su protocolo, de su regulación normativa. No obstante el reglamento de precedencias sí que establece un criterio espacial de ordenación al tratar la presidencia de los actos y el puesto del organizador o su eventual colocación si no preside (art. 4.1 del reglamento);

- en lo referente a la jerarquía de las personas, ésta se identifica por el lugar que ocupan en los actos pero dentro de un orden establecido. La jerarquización de las personas, como otro tipo de ordenaciones, puede variar de un acto a otro, según el rango o cargo de los asistentes, de la causa que motive la organización del acto y, por supuesto, de la naturaleza y los fines previstos;
- los actos han de reflejar la jerarquía, pero recordemos que la ordenación de asistentes en los actos no condiciona la jerarquía de los asistentes, bien al contrario; según la importancia dada por el Estado a cada uno de sus representantes éstos se ordenan;
- finalmente, este autor, preconiza la estricta aplicación del orden de precedencia establecido por el Estado a través de su legislación para las autoridades, órganos o instituciones asistentes a un acto. Pese a lo categórico de la indicación, veremos que la aplicación estricta es complicada ante la enorme variedad de actos oficiales y los diferentes criterios interpretativos de la misma. También porque no es la normativa el único elemento a aplicar, ya que hemos de tener en cuenta la costumbre y la legislación propia que puede tener diferentes formatos.

2.2. López-Nieto.

Establece una pormenorizada enumeración de criterios, en su mayoría prácticos, por lo que no son reflejados expresamente en el Real Decreto aunque sean habitualmente utilizados en la organización de actos oficiales:

- el cargo prima sobre la categoría personal. Así, el propio Real Decreto expresa que las distinciones que se producen por razón de la función que se ejerce en el sector público, que se pueden confundir con el orden jerárquico entre autoridades fuera de los actos, no significa que la categoría personal se vea afectada por el cargo que se ostenta;
- la interinidad o accidentalidad no mengua autoridad. Esta interinidad o accidentalidad, que efectivamente no afecta al poder de una autoridad o titular de una institución como pueden ser, por ejemplo, el alcalde en funciones de un municipio o el Presidente de una Comunidad Autónoma, en el periodo de tiempo que ejerce su cargo mientras es elegido su sucesor tras unas elecciones, conlleva las atribuciones del cargo que ostenta a todos los efectos, entre las que se incluyen su precedencia;
- las autoridades por delegación no ocupan el puesto del representado. En este sentido, al tratar el artículo 9 del Real Decreto objeto de nuestro estudio, veremos con detalle esta cuestión, en el que apreciaremos las diferencias entre sustitución o suplencia, delegación de funciones y representación. El texto que analizamos trata esta cuestión de forma limitadísima, permitiendo únicamente la representación en el caso de S.M. el Rey y el Presidente del Gobierno, algo muy cuestionado por la doctrina;

²²⁶ OTERO ALVARADO, M.T. (2000). Op. cit. (Págs. 350-361).

- la preeminencia del cargo se pierde fuera del ámbito competencial o jurisdiccional. Esta cuestión enlaza directamente con la que hemos señalado previamente, ya que sólo en el ejercicio de la función realizada y exclusivamente en el ámbito señalado se dispone de la preeminencia señalada por la normativa de precedencias;
- en la propia residencia se precede a los iguales de fuera. Esta cuestión, que trataremos también en otra parte de nuestro estudio, se ha desarrollado en el Decreto de forma destacable, primando a la autoridad o institución que está “en su casa”, sea o no organizador del acto. En el primer caso, cuando no organiza el acto, solemos hablar del criterio de “anfitriónaje”, mal utilizado en muchas ocasiones al primar al anfitrión (en tanto en cuanto propietario o titular de la institución o empresa propietaria del lugar donde se celebra el acto) sobre algunos invitados de honor o el propio organizador, ocupando la presidencia del acto o incluso presidiéndolo. En el segundo caso, el organizador del acto está “en su casa” por lo que decide cómo se organiza el acto y su desarrollo, condicionando su clasificación, según la definición establecida por el Real Decreto para dividir los actos en generales o especiales;
- entre iguales, prima la mayor competencia o jurisdicción y, si éstas son iguales, la mayor antigüedad de la institución a que se pertenece, pero no la mayor extensión territorial. Vemos que la igualdad a la hora de establecer criterios de precedencia no existe, buscando elementos que distingan a unas autoridades o titulares de instituciones de otras, siguiendo criterios clásicos que conlleven mayor poder efectivo y antigüedad, un elemento que conlleva normalmente respeto social, pero no la extensión del territorio bajo su jurisdicción. Si este fuera un criterio, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, por ejemplo, podrían ordenarse de acuerdo con ésto, no siendo en ningún caso así, ni cuando se contemplan a la hora de establecer criterios de ordenación en la legislación, ni en la práctica diaria de los actos oficiales.
- La dignidad de las Corporaciones es sólo colectiva, los miembros de las mismas, a excepción de quien las encabezan, sólo tienen precedencia en tanto en cuanto pertenecen a las citadas Corporaciones. Es el caso de los concejales de los Ayuntamientos, los diputados de las Diputaciones Provinciales o los Académicos de las Reales Academias, por poner algunos ejemplos.

3. Criterio sobre los principios generales de las precedencias contenidos en la norma.

Al preguntar cuales son los principios generales sobre precedencias recogidas en el Real Decreto, referidos a la clasificación de los actos, la presidencia de los mismos y ordenación de los asistentes, hay que determinar que especificaciones tiene el Real Decreto que permita identificar esos principios. Se distinguen así, los factores que influyen sobre esa ordenación, ya que la doctrina tiende con frecuencia a establecer principios basados en la aplicación práctica de lo contenido en el Decreto. Considerado desde esa perspectiva no se pueden deducir correctamente los principios sobre precedencia, dada la enorme cantidad de posibilidades prácticas de ordenación basadas en elementos coyunturales únicos para cada acto o grupo de actos.

En primer lugar, el ámbito de aplicación del Ordenamiento General de Precedencias condiciona cuándo se pueden utilizar los criterios contenidos en el mismo, afirmando de forma categórica dos aspectos fundamentales sobre la citada aplicación:

- la precedencia se ve limitada al ámbito de actuación del Decreto, lo que supone que, más allá del mismo y su aplicación, no conlleva honor ni jerarquía, como expresa literalmente el texto del Decreto, que coincide con lo que en su momento establecieron tanto el Decreto de Precedencias de 1968 como la diversa legislación promulgada durante el reinado de Alfonso XIII, que culmina con la Real Orden de 27 de septiembre de 1929. Fuera de un ámbito oficial es potestativo utilizar los criterios de precedencia, a excepción de lo establecido sobre la actuación de la extinta Jefatura de Protocolo del Estado junto con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, que trataremos al ver los órganos interpretadores de los criterios del Decreto;
- por otra parte, la precedencia también se ve limitada a que la persona sobre la que tratamos de determinar su precedencia en un acto, ocupe un cargo oficial dentro de la

estructura del Estado, primando esta característica sobre su categoría personal; Otra posibilidad es que una persona pertenezca a una Corporación, por lo que tendrá una precedencia en tanto en cuanto miembro de la citada Corporación, pero el Real Decreto es menos explícito al respecto, aunque reconoce ordenaciones para las Corporaciones del Estado.

En cuanto a los criterios:

- Hay uno general y expuesto con frecuencia, vinculado al propio territorio o jurisdicción:
 - o según el territorio donde se desarrolla el acto se aplican unas reglas de ordenación u otras. Lo normal es que los actos se desarrollen, dada la estructura territorial de España, en el territorio de una Comunidad Autónoma, pero pueden organizarse (como contempla el Real Decreto) en la villa de Madrid en su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, lo que varía el criterio de ordenación de autoridades y representantes de instituciones y corporaciones;
 - o según la jurisdicción, también se pueden aplicar unas u otras reglas. Lo normal es que coincidan jurisdicción y territorio, pero si no es así hay actos en los que el anfitrión (dueño del lugar, autoridad con jurisdicción territorial que incluye el lugar donde se celebra el acto) no coincide con el “anfitrión” (organizador del acto) lo que conlleva dudas sobre presidencia y precedencia de invitados, como veremos en otra parte de este trabajo. Por otra parte, recordemos que hay legislación de precedencias (como el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas) que plantea que una única autoridad ostentará la representación de las Fuerzas Armadas, según el lugar del territorio nacional donde se desarrollará el acto, reforzando dos criterios clásicos de precedencias establecidos en la legislación: determinadas autoridades presiden los actos, algo que se ve reducido al clásico “quien organiza, preside”, pero que tuvo una enorme importancia en la legislación anterior (como la franquista) y lo que estamos comentando en este apartado, que la jurisdicción es fundamental;
 - o finalmente, como unión de los dos criterios establecidos hasta ahora, destacar que, aparte de que organizador se encuentre en su territorio o jurisdicción, como invitado, el que está en su propia residencia o jurisdicción pasa por delante de otros iguales que no lo estén;
- se establece la distribución espacial de las autoridades que ocupan la presidencia, utilizando la alternancia, comenzando por la derecha de quien preside, de acuerdo con la tradición histórica de la “regla de la derecha”, heredera directa del protocolo borgoñón utilizado en España a partir de Carlos I. Recordemos las anotaciones sobre la “proxemia” de OTERO. Además se regula la cesión, como continuación a esta ordenación, que puede ocupar “lugar inmediato” a quien preside, algo muy comentado y criticado por la doctrina y que veremos al llegar al artículo que reseña esta cuestión. Es interesante constatar que el Real Decreto no hace referencia a elementos asociados a la “cronemia”, u ordenación temporal, como también definía OTERO, al no poder regularse estos aspectos en un Ordenamiento General de Precedencias, siendo un elemento más práctico, y por tanto aplicable a cada acto, que teórico;
- la distinción de tres rangos de ordenación de las autoridades y representantes institucionales: individual, departamental y colegiada, condiciona que, al utilizarse, afecten a la precedencia de las personas. Por ello, según su uso, una misma autoridad puede ocupar lugares diferentes al tener precedencias diferentes, según asista respectivamente: a título individual, como autoridad; como titular de un departamento susceptible de ser ordenado entre iguales que ostentan el mismo cargo pero en otras divisiones de la misma importancia; o como miembro de una corporación. El Decreto ordena de acuerdo con este criterio tanto a Autoridades como a Corporaciones;
- la antigüedad es un criterio básico de precedencia. En el Decreto lo podemos encontrar, por ejemplo, al ordenar a los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, ya que se establece su ordenación de acuerdo con la fecha de publicación de sus respectivos Estatutos de Autonomía y, en caso de empate, por la antigüedad en el cargo. Otro elemento que denota el uso de un criterio de antigüedad es la ordenación de los Ministerios, aunque con matices que trataremos al ver el orden departamental;

- en la lo que se refiere a los actos, el reglamento establece dos tipos diferentes, que al clasificarse de esta forma incorporan elementos que determinarán las precedencias de los organizadores o asistentes. Así, podemos clasificar los actos como de carácter general o especial:
 - o general y, dentro de él, diferenciar los actos según que institución organiza el acto: cuando lo son por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado o si lo son por una Comunidad Autónoma o Corporación Local (también provincial o insular). Como hemos comentado, en cada caso se aplicará una regulación de la precedencia u otra: en el primer caso, los criterios de ordenación seguirán los criterios del propio Ordenamiento, sin más opciones; en el segundo caso, seguirán los criterios del propio Ordenamiento, la normativa propia y la costumbre o tradición inveterada, lo que abre más posibilidades de ordenación. Pero, por otra parte, el Decreto establece límites a la hora de reordenar la precedencia de las instituciones, Corporaciones y Autoridades del Estado en los actos, que consideramos excepciones a lo dispuesto anteriormente:
 - no se puede alterar el orden para las citadas Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado;
 - según lo establecido en las SSTC 38/82 (FJ 3) y 18/85 (FJ 3), únicamente los órganos centrales del Estado, y en particular el Gobierno, pueden ordenar la precedencia relativa entre representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas;
 - finalmente, se respeta la tradición inveterada del lugar cuando en determinados actos ordene de forma diferente a determinados entes o personalidades.

El Decreto no trata otras instituciones o autoridades que pueden organizar actos de carácter general, lo que lleva a una parte de la doctrina a considerar que esas instituciones organizan únicamente actos de carácter especial, con sus consiguientes particularidades referidas a la precedencia de sus organizadores e invitados. Trataremos esta cuestión al analizar los actos de carácter general y de carácter especial;
 - o especial, independientemente de quien lo organice, cuyos criterios de precedencia obedecen a la normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, finalmente, los criterios establecidos en el Real Decreto. En estos actos, además, según las Sentencias del Tribunal constitucional referidas anteriormente, el organizador del acto puede negociar con los órganos centrales del Estado una ordenación casuística aplicable al acto;
- se establece un criterio limitativo de las representaciones y delegaciones, permitiéndose sólo en el caso del Jefe del Estado o del Presidente del Gobierno. No se tratan cuestiones como la accidentalidad o interinidad en el cargo, que algún autor de la doctrina considera contenida en el Real Decreto, aunque no lo apreciamos así. Consideramos que es una interpretación arriesgada que trataremos al analizar el artículo 9 del Real Decreto, junto con la cuestión de las delegaciones y representaciones;
- hay dos órganos interpretadores de los criterios del Real Decreto: la extinta Jefatura de Protocolo del Estado (o, en su defecto, el departamento del Ministerio de la Presidencia que ha asumido de facto sus competencias) y la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores. La primera era la encargada de aplicar las normas del Ordenamiento General de Precedencias y, en algunos casos excepcionales, contemplados en el propio Real Decreto, podía alterar las ordenaciones de precedencia de autoridades e instituciones en algunos actos (cuestión que detallaremos en otra parte de nuestro trabajo). En esencia, estos órganos que se coordinan con la Jefatura del Estado son:
 - o el Ministerio de Asuntos Exteriores, que a través de su Jefatura de Protocolo interviene:
 - cuando Autoridades, Corporaciones, etc. asistan a actos públicos de carácter internacional, celebrados en España o en el extranjero, y organizados por el Estado;
 - también cuando los antes citados, asistan a actos públicos con especial relevancia para las relaciones exteriores de España, que ya hemos visto. En este caso, además el Ministerio de Asuntos Exteriores se coordinará con la entidad organizadora, sea oficial o no, lo que amplía la aplicación del Decreto

más allá de su ámbito estrictamente oficial, siempre y cuando asistan autoridades institucionales a actos privados que tengan determinadas características, establecidas por el Decreto;

- de acuerdo con la autoridad organizadora, en actos de carácter general a los que hayan sido convocadas conjuntamente Autoridades y Colegios de Instituciones o Corporaciones, se determinen alteraciones de la precedencia teniéndose en cuenta únicamente el orden de las autoridades, situándose a continuación las Instituciones y Corporaciones;
- previa comunicación de la Casa de S.M. el Rey, para colocar a los miembros de la Familia Real que asistan al acto, de acuerdo con el Ordenamiento General de Precedencias;

Detallaremos estas cuestiones al tratar el articulado del reglamento regulador.

- Finalmente, hay otros criterios generales, expresados en la exposición de motivos del Real Decreto que sirven de orientación a la hora de establecer “la distinta graduación en la presencia de la autoridad o cargo público” en la relación de autoridades que tienen establecida su presidencia en este Ordenamiento:
 - la mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que a las definidas por designación, como señaló la STS 9965/1986, de 2 de diciembre, refiriéndose a la modificación en la precedencia de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas por delante de los Vicepresidentes del Gobierno, ya que, además de lo expuesto anteriormente, la máxima representación institucional de los citados Presidentes de las Comunidades Autónomas debe ir por detrás de los máximos representantes institucionales de los poderes del Estado y, por delante de todos, el Jefe del Estado y su familia, pero no por detrás de otros representantes del Gobierno de la Nación, ya que se duplicaría la representatividad otorgada al Gobierno de la Nación (FJ 5). Además, un Vicepresidente, en tanto Ministro del Gobierno de la Nación, no tiene por que ser diputado en el Congreso, por lo que es un cargo no electivo por los ciudadanos;
 - un mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura, añadiéndose individualmente al Presidente del Instituto de España y por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento del Instituto Cervantes (modificado por Real Decreto 775/2012, de 4 de mayo) cabe añadir al Director y Secretario General del Instituto Cervantes la lista de autoridades académicas o en representación del mundo de la cultura que tienen precedencia. Entre ellas, también se encuentra el Rector de la Universidad en cuyo distrito tenga lugar el acto, desapareciendo con respecto al Decreto de 1968 la autoridad académica local entre las autoridades relacionadas con el mundo de la cultura. En cuanto a las corporaciones, se mantienen con respecto al Decreto franquista el Instituto de España y Reales Academias y el Claustro Universitario de la universidad en cuyo distrito se celebra el acto, añadiéndose únicamente el Instituto Cervantes como novedad. Realmente, no hay una ampliación efectiva de las instituciones del mundo de la cultura o de sus representantes con respecto al Decreto anterior.

LIBRO III.

Análisis crítico del Real Decreto 2099/1983 de Precedencias en el Estado.

CAPÍTULO I.

Los principios del Real Decreto de Precedencias en el Estado.

1. Introducción.

Cuando debe establecerse la prelación entre las autoridades asistentes a un acto oficial es necesario disponer de una normativa de referencia en la que apoyarse. Actualmente, esa normativa está encabezada por el Real Decreto 2099/1983, que derogó expresamente el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones, modificado por el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre.

Este Real Decreto de 1983 cumple con la previsión constitucional, como podemos apreciar en las dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre esta cuestión:

- en la STC 12/1985, FFJJ 1 y 2, se dispone que la materia referida a la ordenación de precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales es constitucionalmente correcta, de acuerdo con el principio constitucional de competencia, no siendo aplicable la fijación de bases de una materia por parte del Estado, pese a la doctrina establecida en las SSTC de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 que argumentan las recurrentes. El órgano que ejerce la competencia tampoco puede ser materia de conflicto, indicando que tampoco procede cuando se reducen las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, o cuando algún precepto con rango constitucional haya previsto que el concreto ejercicio de la competencia estatal de que se trate sea realizada por un preciso y específico órgano, no siendo así en este caso;
- la misma sentencia, el FJ 3, coincidiendo con lo expresado en la STC 38/1982, FJ 2, establece que la Generalidad de Cataluña tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto de Autonomía y las competencias sobre las materias que no haya asumido en su Estatuto corresponden al Estado, de acuerdo con la cláusula residual del art. 149.3 CE que opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado. Dado que, efectivamente, las Comunidades Autónomas demandantes no han ejercido la posibilidad que le ofrece el precepto de asumir lo no expresamente reservado al Estado y en sus respectivos Estatutos la competencia, efectivamente, no ha sido asumida, ésta corresponde al Estado;
- además, la eventual competencia de las Comunidades Autónomas para ordenar sus instituciones de autogobierno (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.1ª CE) no corresponde con la competencia demandada en los recursos planteados de ostentar la competencia de ordenación relativa citada, que es indudablemente del Estado, como ya hemos señalado. Veremos en otra parte de nuestro trabajo quién tiene asumidas las competencias para el establecimiento de precedencias relativas en actos de carácter especial, tanto con la concurrencia de autoridades del Estado como de otros ámbitos diferentes al organizador, y la de ordenación de sus propias autoridades tanto en actos propios como organizados por otras autoridades o instituciones.

La exposición de motivos del reglamento regulador de las precedencias oficiales en España señalaba algunas cuestiones que posteriormente se desarrollaron en el articulado del Real Decreto. Entre ellas cabe desatacar que era necesario implantar una nueva estructura de poderes e instituciones, tanto unipersonales como colegiadas, cuya presencia y vigencia articulaban (y lo hacen todavía) la imagen política y administrativa de la Nación. Esta imagen ha sido juzgada por muchos autores, que consideran que, ante su falta de modificación por el transcurso del tiempo (más allá de los cambios puntuales realizados por otras normas o por una sentencia del Tribunal Supremo) el reglamento regulador debe cambiarse y, de la misma

forma, el ordenamiento de precedencias al que le da sustento legal. En la nueva regulación, la doctrina se inclina mayoritariamente porque debería contemplarse la creciente importancia de las Comunidades Autónomas en el Estado, reflejo de la progresiva descentralización de poderes. En particular, muchos autores reivindican que el Real Decreto se modifique, aumentando el número de autoridades y representantes de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales presentes en él para que en los actos de carácter general organizados en y por las Comunidades Autónomas pudieran disponer de criterios uniformes de ordenación relativa establecidos por el Estado. Por otra parte no sólo hay jurisprudencia constitucional, también el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Baleares y de Canarias se han pronunciado sobre este Real Decreto, aclarando algunas lagunas del mismo, sobre todo en lo que se refiere a algunas ordenaciones concretas y a la competencia de ordenación relativa. Estas sentencias, pues, tratan en particular: la precedencia de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con respecto a otras autoridades del Estado (STS 9965/1986); los conflictos de competencias sobre la titularidad de algunas materias (véanse las SSTC 12/1985 y 38/1982); y, finalmente, el criterio de ordenación de algunas autoridades o instituciones en las Comunidades Autónomas que no pertenecen a la administración autonómica respectiva (universidades y Entidades Locales) como expresan las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Baleares y de las Islas Canarias.

En el reglamento también podemos encontrar autoridades que han modificado su precedencia (autoridades militares, que también han visto limitada su presencia en actos no militares), han desaparecido (Jefe de Protocolo del Estado, Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar), han cambiado su denominación y precedencia (Gobernadores Civiles que han pasado a ser Subdelegados del Gobierno) así como otras que han sido creadas (vicealcaldes en las grandes ciudades) o han aumentado su importancia en los actos (presidentes de los Consejos Sociales de las universidades públicas, otros miembros de las corporaciones locales, etc.).

Todo este entramado de autoridades, corporaciones, instituciones, etc. debe ser planteado teniendo en cuenta la organización constitucional del Estado, tanto en lo que a sus autoridades e instituciones se refiere como a la compleja organización territorial planteada constitucionalmente de una forma abierta y desarrollada aunque aún se pueden incorporar innumerables cambios en el mapa competencial, donde la crisis del sistema se ha visto reflejada con el problema planteado en Cataluña.

Como primer y hasta ahora único decreto ordenador de la precedencia de autoridades e instituciones del Estado en los actos oficiales desde la Constitución de 1978, este reglamento refleja en su articulado el Estado social y democrático de Derecho establecido en la Constitución y, al derogar la legislación franquista de ordenación de autoridades e instituciones del régimen anterior, ordena las autoridades e instituciones con un criterio nuevo, dándole más importancia a las electivas y de representación que las definidas por designación. Con ello se trató de dar una imagen y una ordenación que debía corresponder con la importancia efectiva de este tipo de autoridades en una democracia parlamentaria, aunque hay algunas coincidencias con el decreto de 1968 regulador de las precedencias y los actos en el franquismo. Por otra parte, esta ordenación de autoridades está condicionada por la representatividad de los titulares de las diferentes instituciones que conforman el Estado, de su investidura o representación. Como indica el Tribunal Supremo en su STS 9965/1986 (FJ 5) la regulación de la ordenación de precedencias en los actos oficiales debe proyectar el "signo democrático y social del Estado [haciendo] corresponder mejor valencia a las investiduras electivas que a las definidas por designación, refiriéndose la regulación de la ordenación de precedencias en la asistencia a los actos oficiales, fundamentalmente a la Corona e Instituciones, Corporaciones y personalidades del Estado que, singular o colegiadamente, ostentan la titularidad, investidura o representación relativa de aquéllas, parece [...] referirse el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, más a las instituciones que a las personas".

Además, se remarca su estricto alcance el ámbito de la ordenación de precedencias de autoridades e instituciones, dejando clara que no se hace extensiva a cualquier otra atribución de grado, jerarquía o funciones fuera de los actos y de su protocolo.

La exposición de motivos del Real Decreto, recoge en esencia lo que establece el Tribunal Constitucional en su STC 12/1985 (FJ 1), al disponer que la ordenación de las precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales es una materia que excede de lo que

podiera denominarse vida social o simple protocolo, en esa acepción tan frecuente que suele contener todo tipo de cuestiones relacionadas con él, sino que afecta a la imagen y representación externa de las autoridades y entes tanto entre sí como ante la sociedad.

Estas cuestiones son fundamentales en nuestro estudio porque el reglamento de precedencias no sólo ordena la precedencia de las instituciones, organismos o autoridades de una forma aislada con respecto a los ciudadanos, sino que cumple su objetivo mostrando la cara externa del Poder y su consideración tanto social como jurídica ante quienes realmente detentan el poder en nuestro sistema constitucional: el pueblo español, como establece el artículo 1.2 CE: “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

2. Ámbito de aplicación de la norma.

El Real Decreto establece en su artículo primero dos principios muy importantes: está limitado a los actos oficiales, que trataremos a continuación y el alcance de las normas queda limitado al ámbito oficial. Con estas dos condiciones las precedencias oficiales quedan limitadas lo que lleva a la consideración, expresada también la exposición de motivos, de que no confiere por sí misma jerarquía u honor, ni fuera de su ámbito de aplicación, que hemos indicado, modifica el rango de las autoridades que tienen una precedencia por su representatividad establecida con respecto a otras autoridades, ni altera las competencias o funciones atribuidas por Ley. Esta limitación de la aplicación tiene su sentido cuando la entendemos como algo reducido a la exclusividad de la representación.

Parece importante asociar la cuestión del ámbito de aplicación de la norma al tratamiento de la diferencia existente entre actos públicos y actos oficiales, ya que hay una cierta confusión de términos porque hay autores que los consideran sinónimos y porque la evolución histórica del contenido de ambos conceptos lleva a confundirlos, por lo que creemos necesario redefinirlos.

- Los actos públicos.

- MONTERDE ²²⁷ en 1943 definía estos actos como “reuniones de personas a los que puede acudir el pueblo, ya libremente, o bien bajo reglas previamente establecidas por ministerio de la ley, de la costumbre o de la autoridad competente”. Sobre esta definición, llama la atención que, además de que pudiera acudir el pueblo libremente (sic), llevaba asociadas unas reglas establecidas por un ordenamiento, la costumbre o la autoridad competente, elementos definitorios de la sociedad y el sistema de gobierno para los que estaban planteados los actos y, sobre todo, el modelo de Estado del que eran reflejo. Mantenemos actualmente algunos de esos factores: el ordenamiento y la costumbre, elemento consuetudinario complementario de aquel, pero en nuestro Estado constitucional ha desaparecido la autoridad competente como elemento regulador de las reglas a aplicar en los actos oficiales, al menos los de carácter general, quedando los especiales como único tipo de actos que pueden ser libremente gestionados por su organizador pero con las limitaciones establecidas en el propio Ordenamiento General de Precedencias.
- Otros tratadistas del franquismo, como LIZCANO ²²⁸ y CANO ²²⁹, definieron los actos públicos como “aquellos actos oficiales en que intervienen las primeras autoridades eclesiásticas, civiles o militares de la Nación, Provincia o Ciudad”. A pesar de que esta definición está realizada antes de la publicación del Decreto de 1968, también tiene sentido para la época en que fue redactada, ya que parte de la premisa de que los actos públicos son una parte de los oficiales, realizándose una casi completa identificación entre ellos porque parece extraño que haya actos oficiales privados.

Actualmente, consideramos esta premisa errónea: no todos los actos son oficiales y no todos los oficiales son públicos; depende del organizador de los mismos (que condiciona su oficialidad) y de la trascendencia mediática o pública que se quiera dar a los mismos, ya sea a través de los medios de comunicación de masas o de la publicidad de los mismos.

²²⁷ MONTERDE PASTOR, F. (1943): Protocolo oficial español. (Pág. 9). Ediciones Aeternitas. Valencia.

²²⁸ LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): Op. cit. (Pág. 80).

²²⁹ CANO DE LA VEGA, J. (1965): Tratado de Protocolo. (Pág. 117) Gráficas Genovés. Valencia.

- LÓPEZ-NIETO ²³⁰ considera actos públicos aquellos que tienen lugar ante un número indeterminado de personas, lo organice quien lo organice. El acto público es, pues, un acto celebrado ante los asistentes al mismo, previamente invitados expresamente (actos cerrados) o no (actos abiertos).

Consideramos que los modernos actos oficiales públicos también se pueden realizar ante un número exiguo de invitados, siendo retransmitidos a través de los medios de comunicación social, ya sea en directo o en diferido. Llevando al extremo esta cuestión, algunos autores, llegan a plantear que los actos realmente “no existen” si no son retransmitidos o comunicados. La presencia de los medios de comunicación social condiciona que el acto sea conocido por la sociedad y, por lo tanto, se caracterice como público frente a los privados o particulares no abiertos a los medios de comunicación. La evolución de la tecnología y de las redes sociales ha modificado radicalmente este concepto ya que actualmente pasa a ser público casi cualquier acto, al poder trascender cualquier asistente el ámbito deseado por el organizador, al facilitar información, comentarios, opiniones o fotografías del mismo a través de las citadas redes. Esta teoría de “retransmisión” y valoración del acto por parte de sus asistentes que lo hacen público haciendo partícipes de ellos a quienes no han asistido al mismo contrasta con la idea de algunos autores ²³¹ que consideran que, en su propia celebración el acto cumple perfectamente sus objetivos de ser público, comunicando a los asistentes (muchos o pocos, seleccionados o de forma abierta) lo que se haya establecido previamente, y no por ello el acto “no existe”, aunque trascienda de forma limitada pero deseada.

- Los actos oficiales.

La intervención de autoridades en un acto no conlleva su oficialidad, ya que perfectamente pueden asistir a actos de carácter privado, empresarial, etc. Como hemos visto antes, al tratar la relación entre actos públicos y oficiales, la doctrina ofrece diferentes apreciaciones.

- De nuevo, LÓPEZ-NIETO ²³² establece que, para que un acto oficial sea un acto público, ha de cumplir con el criterio de quien es el organizador del mismo, lo que permitirá dividir los actos públicos en oficiales y no oficiales, según las características de quien “crea” el acto. Este es el punto de vista más extendido entre la doctrina y que corresponde con el criterio oficial de clasificación de los actos.
- Por su parte, OTERO ²³³, considera que los actos son acontecimientos especiales. Partiendo de quien es el “emisor de la acción comunicativa” (el organizador del acto), divide los actos en privados y públicos, coincidiendo con la doctrina más generalizada. Sin embargo, la aportación esencial que realiza esta autora es dar un punto de vista en el que define los actos públicos/oficiales de acuerdo con algunas características que otros tratadistas obvian, ya sea por considerarlos esencialmente iguales o por suponer que tienen atributos de sobra conocidos.

Por ello, la aportación de esta autora es especialmente reseñable, ya que parte de la base de que no todos los actos públicos son multitudinarios, abiertos, ceremoniosos u organizados y financiados con medios públicos:

- multitudinarios: efectivamente pueden serlo o no, incluso estar dirigidos a muy pocas personas. Que sean públicos no reside en el número de sus asistentes, pudiendo estar bien elegidos los pocos invitados presenciales a los que vaya dirigido el acto. No obstante, recordemos que puede haber actos dirigidos a pocos invitados presenciales y estar también destinados a un público mayoritario que tendrá noticia de los mismos a través de los medios de comunicación social. El acto público, pues, no tiene por que ser multitudinario;
- abiertos: Efectivamente pueden serlo o no. Los actos públicos, por muy importantes que sean y cuenten con la asistencia de muchos invitados, pueden

²³⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op cit. (Págs. 35 y ss.).

²³¹ OTERO ALVARADO, M.T. (2009): Protocolo y organización de eventos. (Pág. 106). Editorial UOC. Barcelona.

²³² LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007) Op. cit. (Págs. 35 y ss.). Este autor defiende que debemos buscar “un criterio que atienda a la persona o entidad que [lo] organice. Tal criterio proporciona la división de los actos públicos en dos grandes grupos: los actos públicos oficiales y los actos públicos no oficiales, según sean programados por personas o instituciones que integran el sector público o el sector privado. Al margen de todos ellos, quedan, pues, los actos privados, en los que la organización nace de una o varias personas y con carácter familiar o doméstico”.

²³³ OTERO ALVARADO, M. T. (2009): Op. cit. (Pág. 140).

no permitir el acceso de cualquier invitado y depender de que se hayan cursado invitaciones a los mismos al objeto de establecer un público asistente a los mismos lo más próximo a los objetivos que el organizador desee trasladarles, encontrándonos con una estrecha relación entre objetivos del acto y público asistente. De la misma forma que el número de sus asistentes, multitudinarios o no, es importante, también lo es la “calidad o cualidad” de los invitados;

- ceremoniosos: los actos públicos no tienen por que estar sometidos a un estricto ceremonial. No obstante, resaltar que siempre tendrán un mínimo ceremonial como acto público. Seguimos insistiendo en que, según los objetivos que quiera trasladar a los invitados al acto (o a los que lo sigan a través de los medios de comunicación social) se plantee el organizador el acto será más o menos ceremonioso;
 - la organización o financiación de los actos con fondos públicos condiciona su oficialidad, no tanto que sean públicos. Sin embargo, aunque sea discutible, hay actos públicos, financiados con fondos públicos, organizados por un ente privado. En este caso, la financiación pública conllevaría la coorganización institucional del acto privado, lo que permitiría modificaciones en sus precedencias, en sus objetivos, etc.
- MARÍN ²³⁴ considera conveniente delimitar los actos según las esferas de su aplicación, pública o privada, y dentro de ellas el carácter que tienen. Para este autor, en primer lugar, la esfera pública es donde las actividades sociales se estructuran y formalizan con esa dimensión que trasciende lo privado, ya sea o porque se desarrollen ante un público concreto o porque se proyectan externamente a través de los medios de comunicación social, algo que ya hemos señalado previamente. En esta esfera se manifiesta y respeta públicamente lo que exige cada situación concreta.

Según las entidades que organicen estos actos, su carácter será:

- Oficial, organizado por las altas instituciones o autoridades del Estado y por las diferentes ramas de la Administración en que aquel se estructura ya sea con ocasión de acontecimientos o conmemoraciones de sus respectivos ámbitos territoriales (nacionales, de las Comunidades Autónomas, provinciales o locales), a los que denominaremos oficiales de carácter general. En este caso, el protocolo (la normativa legal) a aplicar a esos actos viene determinado reglamentariamente, así como los departamentos o personas que han de ponerlo en práctica, observando en todo momento el cumplimiento de las normas; u organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, ya sea independientes y diferentes a los señalados anteriormente que tenían un ámbito territorial determinado u otros dependientes o relacionados directamente con las anteriores instituciones, aunque limitados al ámbito de su propia competencia a los que denominaremos oficiales de carácter especial.
- No oficial, desarrollado en el marco de organizaciones o personas no incluidas entre las instituciones mencionadas anteriormente, pero cuyas actividades tienen relevancia e interés para amplios sectores de la sociedad. Podemos destacar entre ellas: las organizaciones como las confesiones religiosas, en las que el protocolo está reglamentado y viene condicionado por normas, usos y costumbres tradicionales u otras que suelen establecer el protocolo en función de los valores con que se identifican sus componentes y según su estructura orgánica, como las empresas o las asociaciones culturales o deportivas, etc. Tanto unas como otras están caracterizadas por el respeto a la jerarquía de las personas dentro de la organización, determinándose el lugar que ocupan en los actos, según su puesto dentro de la misma o bien por su cargo o rango social, si son ajenas a la organización.

Esta división entre oficial y no oficial está condicionada de forma absoluta por el modelo de gobierno. Por otra parte, en un Estado confesional las organizaciones o confesiones religiosas tienen atribuciones en sus actos que hacen que puedan llegar a ser oficiales, como sucedió durante el franquismo donde podemos apreciar la importancia de la Iglesia Católica, no tanto en la ordenación de las autoridades (donde no consta) sino al ser tenidas en cuenta, como dispone el artículo 4 del Decreto de 1968. Por otra parte, también puede darse la circunstancia de que la presencia de determinadas autoridades condicione la precedencia interna de sus propios integrantes, alterando la ordenación contemplada en su propia

²³⁴ MARÍN CALAHORRO, F. (2010). Op. cit. (Págs. 30 y ss.).

reglamentación, al constar algunas en el Decreto, mientras que otras no están, como sucede, por ejemplo con algunas de las autoridades del ámbito judicial (Presidente de la Audiencia Nacional, Magistrados del Tribunal Supremo, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, frente a los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma o de la Audiencia Provincial, que sí que constan).

En cuanto a la esfera privada, actividades de carácter social, principalmente, no revisten relevancia más que para un reducido número de personas y no trascienden a un público masivo. En esta esfera, los actos pueden tener distinto carácter: uno formal, en el que se manifiestan ciertas formalidades como una boda, un bautizo o unas exequias, y otro informal, como las reuniones de amigos o familia, en las que priman más las muestras de afecto que el respeto a determinadas formas; pese a ello debe mantenerse un cierto decoro, que defiende, ante todo, la propia imagen.

Aunque, en principio no parece que tengan relación con el objetivo de nuestro trabajo, también los actos privados están sometidos a una serie de normas pero en este caso consensuadas socialmente. Aunque no los detallamos, también los actos oficiales pueden tener distinto carácter, pero más basándonos en su ceremonial, que manifiesta también formalidades como exequias de una autoridad, aniversario de un hecho luctuoso, actos académicos, y otros más informales, donde las formas no son el elemento fundamental, como pueden ser las entregas de premios, las inauguraciones o la colocación de primeras piedras, entre otros.

Tanto MARÍN como OTERO, desde la teoría de las Relaciones Públicas, abordan las diferencias entre actos oficiales y no oficiales y públicos y privados, aclarando algo que en su momento causaba cierta confusión. Actualmente, con la profusión de actos, organizados en todos los ámbitos imaginables y con la extensión informativa que de los mismos se haya querido dar, se clarifican los diferentes ámbitos desde este punto de vista.

- Desde otro punto de vista, FUENTE ²³⁵ indica que los actos oficiales serían aquellos promovidos por las instituciones públicas del Estado, o por sus representantes en el uso de dicha condición, cuestión que compartimos aunque consideramos que la diversidad de instituciones públicas hace que algunas tengan esa condición in extremis, algo que ya hemos visto al tratar algunas instituciones semipúblicas. Esta condición de semipúblicas implica que en la mayoría de los casos, pese a la importancia creciente de estas instituciones, no estén relacionadas dentro del conjunto de instituciones, algo que consideramos debería cambiar, dada la creciente importancia de las mismas en nuestro sector público. Por otra parte, este autor refleja una práctica habitual y es que no son exactamente las instituciones las que organizan los actos, ni por lo tanto sus máximos titulares, porque se suelen delegar en un departamento de la institución especializado en la organización de los eventos o en una empresa externa; en ambos casos consideramos, no obstante, que el organizador es el titular de la institución organizadora, de hecho o de facto. En el primer caso, asumirá la responsabilidad, las decisiones y las ordenaciones del acto. En el segundo caso, a pesar de que un departamento especializado de la institución organice el acto (departamento de protocolo, de relaciones externas o institucionales, de comunicación, etc.) o de una empresa externa de las mismas características, el titular del acto será el organizador a todos los efectos. El mismo caso se da cuando una división de la institución, dirección general, territorial, etc. organice el acto: los beneficios, decisiones, ordenaciones o responsabilidad del acto suelen recaer en el máximo titular, no en el organizador departamental.

Este autor, a su vez, establece una clasificación de actos en la que diferencia actos de Estado y actos institucionales:

- los actos de Estado ²³⁶ serían los promovidos por la Jefatura del Estado y los tres poderes clásicos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), siempre que se ajusten a la naturaleza de lo determinado en sus normativas sobre el carácter general de su convocatoria. El cumplimiento de su normativa propia y la clasificación de general son elementos esenciales de estos actos;
- los actos institucionales, que para este autor serían los promovidos tanto por instituciones públicas como privadas sin finalidad comercial directa, fruto de su

²³⁵ FUENTE LAFUENTE, C. (2007). Manual práctico para la organización de eventos. Técnicas de organización de eventos II. (Pág. 84). Ediciones Protocolo. Madrid.

²³⁶ FUENTE LAFUENTE, C. (2007). op. cit. (Pág. 87).

propia actividad o como consecuencia de conmemoraciones o efemérides de su ámbito. La “institucionalidad” de estos actos pueden inducir a confusión entre actos organizados por instituciones oficiales y privadas que no solemos considerar actos oficiales. Otra cuestión es la denominación interna de estos actos, que pueden denominarse institucionales por quien los organice, sea quien sea, pero en una clasificación tan general no podemos denominarlos así.

- Finalmente, RAMOS ²³⁷ explica que podemos realizar una clasificación de los acontecimientos de la vida ordinaria según las normas a aplicarles, coincidiendo en algunos postulados con MARÍN y clasificando los actos según sean organizados por:
 - autoridades o entidades públicas, a los que les serán aplicables en primer lugar y obligatoriamente las normas jurídicas de carácter protocolario, y posteriormente las costumbres y usos sociales admitidos, que pueden cubrir el vacío dejado por la reglamentación oficial;
 - entidades privadas, que utilizarán las normas jurídicas de carácter protocolario como pautas de referencia a las que habrá que añadir los usos y costumbres oficiales y las propias reglas del organizador. No consideramos que sea así; los actos organizados por entidades privadas recurrirán, en la mayoría de los casos a su propia normativa (si la entidad organizadora dispone de ella) y, en todo caso la utilización de las normas jurídicas será residual porque sus principios, a pesar de ser comunes a cualquier acto, son, en su mayoría desconocidos o considerados como estrictamente referidos a los actos oficiales;
 - finalmente, los particulares, de carácter privado, a los que se les aplicarán las normas de cortesía y la etiqueta social.

RAMOS considera que las normas o reglas a aplicar son las que condicionan el tipo de acto, en lo que coincide con OTERO.

Pese a las definiciones desarrolladas por la doctrina, para organizar actos no consideramos destacable la diferencia entre actos de Estado e Institucionales, siendo la legislación a aplicar exactamente la misma. Puede que haya matices en los actos de Estado, como aquellos en los que se hace potestativa la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores en los que se celebren con representantes diplomáticos o como reza el Decreto “importantes para las relaciones internacionales de España”, que pueden diferenciarlos de los Institucionales.

Recordemos que, en nuestra tesis, consideramos que los actos oficiales vienen determinados por su organizador, que suele ser el Estado, en todas sus facetas, o la Administración. Pero, a pesar de todo, a la hora de definir los actos oficiales la regulación de precedencias, principalmente la autonómica, suele incurrir en diversas incorrecciones en su orientación hacia los actos que regulan, como podemos apreciar en un importante Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

En primer lugar, en lo referente al ámbito subjetivo, la legislación de precedencias, y en particular la autonómica, ha de respetar la ordenación de otras instituciones que estén comprendidas en su ámbito territorial (sobre todo en el caso de las Comunidades Autónomas), dotadas de una autonomía reconocida por el bloque de la constitucionalidad o las leyes. Así, es frecuente, como expresa el Dictamen 56/2000 del Consejo Consultivo de La Rioja ²³⁸, que hemos comentado, la atribución *in genere* de la potestad de auto organización de esa Comunidad Autónoma en un sentido global, que comprende todas sus instituciones de cualquier naturaleza (legislativas, ejecutivas, consultivas, administrativas, universitarias, etc.), pero la titularidad y el ejercicio concretamente de dicha potestad corresponde a cada una de las instituciones de la Comunidad Autónoma a las que el bloque de la constitucionalidad o las leyes confieren autonomía orgánica, como ocurre, según el dictamen riojano, con el Parlamento de La Rioja (art. 18.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja), el propio Consejo Consultivo (art. 42 del Estatuto citado), las Entidades Locales (art. 137 CE) o las Universidades (art. 27.10 CE). En otras palabras, la titularidad y ejercicio de la potestad de auto organización que tienen las Comunidades Autónomas se distribuye internamente entre las instituciones que, integradas genéricamente en cualquier Comunidad, gozan del derecho de autonomía para la realización de sus respectivas funciones como garantía institucional de su funcionamiento. La auto organización es una potestad propia de cada institución dotada de autonomía en el seno de cada Comunidad Autónoma entendida en sentido global, es decir,

²³⁷ RAMOS FERNÁNDEZ, L.F. (2010). Comunicación y Protocolo en el espacio local. Imagen y transparencia de las instituciones públicas. (Pág. 172). Servicio de Publicaciones de la Diputación de Pontevedra. Vigo.

²³⁸ Recuperado en septiembre de 2016 de https://www.ccrioja.es/fileadmin/consejo_old/indices/pdf/00/d056-00.pdf

que se trata de una potestad compartida y de ahí que ninguna de las instituciones dotadas de autonomía pueda ejercer su potestad de auto organización más que estrictamente dentro de su círculo o ámbito propio de intereses, sin que pueda proyectarla sobre los círculo de intereses propios de otras instituciones dotadas de autonomía, porque sólo estas últimas están legitimadas para ejercerla en los círculos que le son propios.

Concretamente, en el caso de La Rioja, el Gobierno regional sólo puede ejercer su potestad de auto organización para organizar sus propias instituciones y órganos ejecutivos y administrativos y en la ordenación de los actos oficiales que los mismos organicen en La Rioja, lo que excluye al Parlamento de La Rioja, el Consejo Consultivo, las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma o la Universidad y cualesquiera otras instituciones, entidades u órganos que tengan una autonomía orgánica y funcional reconocida por el bloque de la constitucionalidad citado o por las leyes. La solución arbitrada por otras Comunidades Autónomas pasa por regular exclusivamente los actos oficiales organizados por el Consejo de Gobierno en su ámbito, sin entrar en los actos organizados por otras instituciones, aunque formen parte del conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, en su ámbito interno.

Así, la definición de acto oficial, contenida en los diferentes decretos de precedencias, no puede invadir la autonomía orgánica y funcional de otras instituciones, aunque estén en el ámbito territorial regulado, lo que limita el ámbito subjetivo de aplicación del Decreto. No obstante, en la práctica habitual apreciamos que esas instituciones con autonomía suelen someter sus criterios a lo dictado en la legislación autonómica de precedencias, tenga forma de Decreto o de Ley del Parlamento respectivo.

En la aplicación práctica de la regulación se ha llegado al caso en que una institución con una autonomía reconocida constitucionalmente, como son las Entidades Locales (en particular, el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, pero esto se hace efectivo a todos los municipios y Cabildos Insulares de esta Comunidad Autónoma), en sus propios actos, no pueda establecer ordenaciones relativas de precedencia entre sus propios miembros y los de la Comunidad Autónoma, siendo esta una competencia autonómica de acuerdo con lo establecido en la STSJ ICAN 915/2002, FJ 3. Frente a esto, en el caso de la Universidad de La Laguna, en la misma Comunidad Autónoma, y, por tanto, sometida al mismo decreto de precedencias autonómico, obtiene el reconocimiento a su autonomía por STS 6186/2004 y, en particular, la capacidad para que su rector presida los actos académicos, estableciendo además la precedencia de los invitados a sus actos, aunque no sean estrictamente de su ámbito sino del autonómico canario. Ello es debido a que, en opinión del Tribunal, las universidades disponen de esa potestad regulada por sus Estatutos, no siendo posible una regulación explícita e impuesta por los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma.

Esta cuestión sirve para considerar que el criterio expresado por el Tribunal Supremo difiere ya que, pese a que defiende la autonomía constitucionalmente garantizada por el artículo 27.10 de la Constitución, acaba indicando que, pese a que no se puede legitimar una regulación de los actos oficiales universitarios en un reglamento autonómico de precedencias, al estar las universidades situadas al margen de la cobertura competencial que la potestad de auto organización ofrece al Gobierno y a la Administración Pública regionales (limitada exclusivamente para la ordenación de las precedencias en sus propios actos oficiales), ello no significa que la Universidad pueda prescindir de todo criterio protocolario en los actos oficiales que organice en su recinto porque, a pesar de que la fijación de los criterios protocolarios que proceda le corresponde como a cualquier organizador de un acto social u oficial, no por ello tales competencias, que corresponden exclusivamente a la Universidad las ejercerá por sus propios servicios de protocolo con arreglo a criterios protocolarios de ordenación que correspondan a sus propias normas y tradiciones y que, obviamente, obligarán al Rector a ceder la presidencia de los actos académicos a los que asista una autoridad que, con arreglo a tales normas y tradiciones, deba ser estimada de superior rango;

En lo que se refiere al ámbito objetivo, el concepto de acto oficial debe determinar claramente la exigencia de que los actos se han de celebrar en un determinado territorio, no únicamente que se entiende por acto oficial en ese territorio, por lo que se obvia un requisito de localización del acto, lo que evita la definición del ámbito competencial de la autoridad o institución jurídico-pública que lo organice, lo que elimina un requisito fundamental, ya que fuera de ese territorio sólo pueden organizar actos oficiales las autoridades o instituciones públicas que tengan competencia sobre el mismo, sin perjuicio, de que se puedan organizar

en ese territorio, como hemos visto, actos meramente sociales. Fuera de ese territorio, elemento definidor como hemos visto, los actos pasan de ser oficiales a ser meramente sociales, con arreglo a las leyes como cualquier otra persona o entidad desprovista de potestades jurídico-públicas.

Finalmente, en el ámbito formal, el acto oficial que tenga como finalidad “la celebración de festividades, acontecimientos y conmemoraciones”, adolece de una concepción que restringe excesivamente el ámbito formal de los actos oficiales que pueden organizar dentro de su competencia las diferentes autoridades, instituciones o corporaciones, ya que parece reducir los actos oficiales a los relativos a la propia identidad de la institución organizadora, dejando fuera los de carácter meramente protocolario o rigurosamente administrativo, como juramentos o promesas, tomas de posesión, entrega de memorias, recepciones ceremoniales de autoridades, audiencias, etc. con lo que sería conveniente que ese ámbito formal de actos oficial se refiriera a “cualquier finalidad”, incluida en su ámbito de intereses o competencias.

3. Alcance de la normativa.

Al tratar esta cuestión, la doctrina trata dos aspectos fundamentales: el primero es contemplado por FUENTE ²³⁹, que opina que es muy importante que la exposición de motivos de este Real Decreto estipule claramente que el alcance queda limitado a los actos estrictamente oficiales, por lo que sólo es de aplicación para los promovidos por las autoridades y sus instituciones. Fuera de este ámbito, se aconseja la aplicación de estas ordenaciones en señal de respeto y cortesía y como una forma idónea y aceptada por los protagonistas de estas ordenaciones de evitar conflictos por la precedencia; de otra, VILARRUBIAS ²⁴⁰ incide sobre un elemento fundamental del ámbito de aplicación del Real Decreto: sus normas no confieren por sí honor o jerarquía.

Nos interesa orientar esta cuestión desde un punto de vista jurídico, donde las normas de protocolo están caracterizadas, según GARCÍA ²⁴¹, por algunas peculiaridades:

- “pertenecen al ámbito del derecho público, teniendo un destinatario concreto: las propias Instituciones y Órganos del Estado”. Pese a ello, es frecuente su utilización como elemento esencial en la ordenación de las autoridades asistentes a actos no oficiales, como hemos visto que planteaba FUENTE;
- “van dirigidas a las Instituciones donde son sus Servicios de Protocolo los encargados de llevarlas a la práctica”. Llama la atención que las normas de precedencia destinadas a las propias instituciones y órganos del Estado sean interpretadas por los propios servicios de las mismas que tienen la competencia de elaboración de la legislación de precedencias propia de cada institución, con lo que la objetividad en la aplicación de las mismas queda un tanto en entredicho;
- “no cubren todas las situaciones posibles, siendo, por lo demás, completamente imposible, por lo que se hace necesario acudir a diferentes métodos para integrar las lagunas existentes lo que da un papel destacado la costumbre que coadyuvará a la interpretación y aplicación de la regulación, a diferencia del resto del Derecho Público, donde es relegada a un segundo plano”. Sobre esto, realizar algunas anotaciones:
 - o en primer lugar, es fundamental el órgano interpretador y unificador de criterios, por lo que se consideró esencial crear este órgano (la Jefatura de Protocolo del Estado), ya desaparecido y sustituido actualmente por el Servicio de Protocolo de Presidencia del Gobierno, que, dependiente del Gobierno no ha llegado a cubrir las necesidades del órgano extinto, perdiendo en objetividad (por motivos evidentes) y operatividad, como veremos en un epígrafe posterior;
 - o en segundo lugar, la costumbre es un elemento importantísimo en la solución de los problemas a los que se enfrentan las instituciones en la organización de sus actos habituales, ya que ayuda a establecer criterios objetivos y consensuados socialmente de ordenación de autoridades, sobre todo en los actos oficiales de carácter especial. Por otra parte, la costumbre queda limitada a algunas instituciones, no a todas. Como

²³⁹ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Pág. 94).

²⁴⁰ VILARRUBIAS SOLANES, F. (2000): Op. cit. (Pág. 265).

²⁴¹ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 3 de la ponencia).

veremos en otro momento, un uso específico de la costumbre y la normativa propia de algunas instituciones son elementos definitorios (según nuestra tesis) de los actos de carácter especial;

- tienen distintos orígenes, pues ni el “protocolo jurídico”, ni más concretamente, las precedencias y presidencias, constituyen un título específico en la Constitución. La competencia, de acuerdo con el principio de competencia abarca ordenaciones estatales, de los órganos constitucionales, autonómicas, locales, de las universidades, etc. Además esa ordenación en algunos casos están protegidas constitucionalmente (como los Reglamentos del Congreso y el Senado o los Estatutos de las universidades). La Constitución permite legislar a todas las instancias territoriales, pero sólo los órganos centrales del Estado pueden establecer criterios de ordenación relativa cuando comparecen al acto autoridades del Estado. Como hemos visto, es el Gobierno quien publica la norma y tiene la competencia constitucional de la ordenación e intercalación de las autoridades del Estado con las de otros ámbitos territoriales o competenciales.

Recordemos que las normas de protocolo que normalmente deberían aplicarse a actos oficiales, organizados desde ese ámbito también son obligatoriamente aplicadas a algunos actos privados, según lo establecido en el artículo 2.2.b) del Real Decreto, ante determinadas circunstancias, basadas en la “especial relevancia y significación para los intereses nacionales de España” y solo para ordenar a determinadas autoridades. Por otra parte, otro aspecto de la regulación contenida en este artículo es que utiliza un instrumento de *soft law*.

Para precisar el alcance de la normativa, queremos destacar, de nuevo, el Dictamen 56/2000 del Consejo Consultivo de La Rioja ²⁴² evacuado sobre el proyecto de Decreto por el que se previó regular el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que tiene algunas cuestiones a destacar, como que establezca de forma clara la incompetencia autonómica en materia de “actos sociales”, en contra de lo planteado en su proyecto por la Comunidad Autónoma, lo que nos ayuda a determinar los ámbitos concretos donde se hace necesario utilizar la normativa de precedencias.

En él se abordan cuestiones destacables para comprender el alcance de la normativa de precedencias en el ámbito de una Comunidad Autónoma y, por ende, en cualquier otro ámbito donde la existencia de una legislación de precedencias puede afectar ámbitos no previstos:

- las instituciones (sean del ámbito competencial que sean) son incompetentes para definir el concepto de acto social. De hecho, la Comunidad Autónoma de La Rioja no los define pero establece, de una manera general, que serán los organizados por “otras instituciones”, planteamiento impreciso, puesto que no puede referirse a instituciones jurídico públicas, lo que lleva a pensar en instituciones sociales, sujetas a un régimen jurídico privado y que, por tanto, no son jurídico públicas, o bien a éstas últimas cuando actúen desprovistas de potestades de *imperium*, por operar fuera de su territorio competencial o por otro motivo;
- son contrarios a Derecho, según el Dictamen, que la institución que organiza algún acto social lo haga de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento (art. 6.1 del borrador de reglamento sometido al Consejo Consultivo), estableciendo que la presidencia de los mismos corresponda a quien presida la entidad organizadora del acto, salvo cuando asista el presidente del Gobierno de la Rioja o del Parlamento de la Rioja en cuyo caso ostentará la presidencia éstos últimos, por su orden (art. 6.2 del borrador citado) y que, además, esta última circunstancia determine la competencia de los servicios de protocolo autonómico (art. 11), que no son competentes en una cuestión que excede sus competencias por no tratarse de un ámbito oficial, aunque sea público;
- el reglamento de precedencias autonómico, objeto del Dictamen, sólo goza de cobertura competencial en la medida en que regula aspectos propios de la potestad autonómica de auto organización, siendo su campo natural de aplicación los actos oficiales organizados en La Rioja y por el Gobierno o las Administraciones Públicas riojanas, por lo que, no puede aplicarse a los actos meramente sociales no oficiales, aun siendo organizados en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja por personas e instituciones

²⁴² Como hemos señalado, recuperado en septiembre de 2016 de https://www.ccrioja.es/fileadmin/consejo_old/indices/pdf/00/d056-00.pdf

particulares o públicas que deben actuar independientemente de la regulación efectuada por la Comunidad Autónoma;

- tampoco basta con que se trate de un acto social de esas características que cuente con la mera asistencia de una autoridad autonómica para que se tenga que aplicar el Reglamento, como algunos representante de la doctrina manifiestan, destacando la importancia de la asistencia de determinadas autoridades a los actos. Esta cuestión tiene las siguientes notas aclaratorias:
 - o aun considerando que no se ha tratado de legitimar una asistencia simple, sino tan solo la cualificada por la sencilla, necesaria y previa invitación expresamente cursada por el organizador del acto social a la autoridad autonómica correspondiente en concepto de tal, tampoco en tales condiciones podría aceptar una aplicación, ni siquiera limitada, del reglamento autonómico de precedencias a un acto social, ya que la prelación reglamentaria de la citada autoridad no forma parte de su estatuto personal, como indican casi todos los decretos de precedencia publicados, al indicar: “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” 243, teniendo únicamente virtualidad funcional en el seno de actos oficiales organizados por el Gobierno o Administración regional a los que pertenece y, en modo alguno, en actos sociales, donde sólo gozará de la prelación que le corresponda con arreglo a los criterios a los que deba someterse el organizador del acto social de que se trate;
 - o estos criterios no serán de contenido jurídico ni estarán expresados en normas obligatorias (como ocurre con las de protocolo oficial), sino que pertenecerán a la esfera de los usos sociales en materia de cortesía y protocolo, en los que carece de toda competencia la Comunidad Autónoma o su Gobierno;
 - o el organizador de un acto privado, en ejercicio de su potestad de auto organización, puede aplicar voluntariamente los criterios de ordenación del Reglamento autonómico de precedencia. Dicha aplicación nunca puede producirse de forma obligatoria, en cuanto que su naturaleza normativa jurídico-pública emana de un legislador incompetente para regular actos sociales, que no puede imponer de oficio la ordenación protocolaria de los mismos a la vez que el acto de libertad civil, esencialmente privado en que la invitación consiste, constituye la verdadera acción de ley, siendo el organizador el único a quien compete fijar los criterios de prelación y ordenación, arriesgándose a una sanción social, no jurídica, si no se ajusta a los usos y costumbres de cortesía y protocolo para distinguir a los invitados que por su autoridad o posición requieran ocupar un lugar preferente. Sobre esta cuestión, hacer algunas apreciaciones:
 - o en primer lugar, no olvidemos que, como hemos visto, la asistencia de una autoridad a un acto no condiciona la modificación de su clasificación: los actos siguen siendo oficiales o no según quien los organiza, no quien asiste;
 - cuestión diferente es la recomendación, expresada ya en este trabajo, de utilización de la legislación de precedencias aplicable al ámbito propio del acto para ordenar a las autoridades entre sí, de forma absoluta, frente a otros colectivos asistentes, pero no de forma relativa, integrándolas con ellos. El Reglamento objeto del Dictamen se aplicaría sólo en virtud de un acto libre de voluntad y de parte, por la que el organizador del acto social realizase una sumisión tácita a la disciplina referida a la precedencia contenida en el Reglamento, pero ello no puede ni siquiera ser sugerido por el Reglamento autonómico sin incurrir en incompetencia;
 - esta cuestión difiere del criterio establecido por el artículo 2 del reglamento de precedencias , al permitir a la Jefatura de Protocolo del Estado, que era la institución que aplicaba las normas del Ordenamiento General de Precedencias, coordinarse con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores quien a su vez lo hará con la entidad organizadora (entendemos que puede ser pública o privada) en un acto con las siguientes características: acto público; no directamente organizado por el Estado y que tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España. En todo caso, apreciamos que habrá una coordinación de intereses y criterios, no planteándose en ningún momento que se obligue a entidad

²⁴³ Como indica literalmente el artículo 1.2 del Real Decreto 2099/1983.

organizadora del acto a asumir presidencia o criterios de precedencias contemplados en el Real Decreto;

- la Comunidad Autónoma no puede definir que es un acto social a efectos de precedencias, ni determinar la aplicación a los mismos de su propio reglamento en la materia, tampoco puede fijar quien debe ser quien presida este tipo de actos, dado que la organización de actos sociales pertenece, según establece el Consejo Consultivo, al contenido esencial de derechos fundamentales como la intimidad personal y domiciliaria, el derecho de reunión o de asociación, que sólo pueden ser limitados por normas con rango de Ley (art. 53.1 CE) y únicamente teniendo competencia conferida al efecto por el bloque de la constitucionalidad, una competencia que de forma alguna alcanza la que tiene La Rioja para auto-organizar sus instituciones u órganos administrativos, siendo la única que ampara la ordenación de precedencias exclusivamente en ese ámbito. De forma alguna puede la Comunidad Autónoma establecer quien presidirá el acto (y menos aún establecer que la presidencia “corresponderá a quien presida la entidad organizadora del acto”), por exceder el ámbito competencial autonómico (es Derecho Público que se rige por el principio de legalidad), en cuanto que se adopta una determinación de Derecho Privado (aunque en materia de protocolo sea consuetudinario), regido por el principio de libertad civil como es establecer a quien corresponde al presidencia de un acto social;
- finalmente, tampoco puede atribuir la Comunidad Autónoma la presidencia del acto al Presidente de La Rioja o al de su Parlamento, por no ser conformes al orden constitucional de competencias;

4. Órganos de interpretación y aplicación del Real Decreto.

A la hora de tratar esta cuestión, vemos necesario no sólo tratar los principales órganos gestores de la interpretación y aplicación del Real Decreto de Precedencias, sino ampliar nuestra perspectiva incluyendo otros órganos no directamente relacionados en el Real Decreto.

Por ello, consideramos que podemos hacer tres grupos:

- órganos relacionados en el reglamento regulador, encabezados por la Jefatura de Protocolo del Estado (y, en menor medida, el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, actualmente la oficina del Introdutor de Embajadores). El primer órgano se encargaba de la aplicación de lo contenido en el Ordenamiento General de Precedencias. Además hay otras autoridades y órganos que el Real Decreto permite que se coordinen con la Jefatura citada, aplicando Además criterios propios sobre la presidencia o precedencia de los invitados en sus actos;
- otros órganos que, en su actividad diaria y sus actos, interpretan lo contenido en el reglamento de precedencias, al aplicar su propia regulación de las precedencias;
- órganos judiciales, que tienen competencia para tratar los conflictos en la aplicación e interpretación de las normas en los diferentes ámbitos constitucionales y territoriales: afectando a la jurisdicción constitucional, la del Tribunal Supremo o la de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

4.1. Órganos relacionados en la norma.

Podemos separar los órganos que interpretan y aplican lo contenido en el Real Decreto en dos grupos: la Jefatura de Protocolo del Estado, que tenía estas competencias, y otras autoridades y organismos que poseen alguna competencia en la interpretación y aplicación de lo contenido en el Real Decreto:

- la Jefatura de Protocolo del Estado, órgano fundamental que aplicaba los criterios del Real Decreto y lo hacía:
 - o de forma directa (art. 2.1) era la Jefatura el principal órgano interpretador del Real Decreto, realizando una importante tarea de dirección, coordinación, interpretación y ejecución de las normas sobre el régimen del Protocolo y Ceremonial del Estado, como establecía el artículo 3 del Real Decreto 2101/1983, que creó y reguló este

- órgano y, por otra parte, la unificación de criterios en la práctica habitual del protocolo oficial en España. La citada Jefatura pasó de depender del Secretario del Presidente del Gobierno a desaparecer en 1996, manteniendo actualmente sus competencias la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia;
- coordinándose con otras instituciones:
 - el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con el artículo 2.2. del Real Decreto, ya que podía determinar la precedencia de autoridades o instituciones asistentes a actos públicos de carácter internacional a celebrar en España o en el extranjero y organizados por el Estado (art. 2.2.a) o a actos públicos, no directamente organizados por el Estado, pero que tengan especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España (art. 2.2.b);
 - la autoridad organizadora de un acto, a la hora únicamente de determinar precedencia únicamente de autoridades en actos a los que se haya convocado a autoridades, colegios de instituciones y corporaciones (art. 17);
 - la Casa Real, cuando asistan miembros de la Familia Real a actos oficiales, para que la citada Jefatura de Protocolo del Estado los ubique (art. 18);
 - otras instituciones, organismos y autoridades, como son:
 - los organizadores de los actos oficiales de carácter general (art. 5) cualesquiera que sean, siempre y cuando su ámbito sea oficial;
 - los organizadores de los de carácter especial (art. 6), actos en los que los criterios del Real Decreto queda en último lugar, por detrás de la normativa de la autoridad u organismo organizador y sus costumbres y tradiciones. En este caso, también se trata de cualquier autoridad o institución organizadora, siempre y cuando entre dentro de la clasificación de que puede organizar actos de carácter especial, que, por su importancia, trataremos a fondo en otra parte de este trabajo;
 - la autoridad militar correspondiente, de acuerdo con el Reglamento de Actos y Honores Militares y demás disposiciones aplicables (art. 7);
 - Presidencia del Gobierno para establecer la precedencia interna de los altos cargos de la misma Presidencia (art. 11.1) y el Ministerio respectivo para ordenar a las autoridades dependientes de un mismo Ministerio (art. 11.3);
 - y, finalmente, cada Comunidad Autónoma para establecer la precedencia interna entre los miembros de sus respectivos Consejos de Gobierno, en uso de su competencia de auto organización, potestad que consideramos se puede hacer extensiva a todo tipo de ordenaciones internas y alguna de autoridades de diferente orden, que hemos visto.

4.2. Órganos no relacionados expresamente.

Además, hay otros órganos que, no siendo citados de forma expresa en el Real Decreto, organizan actos oficiales por lo que deben establecer criterios e interpretación de lo contenido en la norma del Estado, combinándola con su propias disposiciones. Esta capacidad normativa reviste diferentes formas, dependiendo de que órgano o institución la haya desarrollado, yendo desde las leyes o decretos de precedencias de las Comunidades Autónomas, hasta los reglamentos de honores, distinciones y protocolo de las Entidades Locales, pasando por la normativa de desarrollo realizada por los diferentes órganos constitucionales, en uso de su competencia de auto organización, que puede revestir la forma de leyes, decretos, reglamentos, Estatutos, Acuerdos, instrumentos reglamentarios de diferente índole, etc.

La capacidad propia de auto organización suele conllevar esta potestad, que en algunos casos no se ha llegado a materializar (por ejemplo, algunas Comunidades Autónomas no disponen de normativa propia de precedencias de sus propias autoridades e instituciones publicada) o reviste una forma muy general, lo que no suele ayudar a establecer criterios válidos de ordenación, teniendo que recurrir a la costumbre u otras fuentes normativas para sustituir la norma no aplicable, si no se utilizan instrumentos internos de dudosa legalidad ya que suelen establecer ordenaciones relativas entre autoridades de diferente orden, entre las que es frecuente encontrar a las del Estado en el ámbito territorial respectivo.

Dentro de las diferentes autoridades, instituciones y corporaciones suelen existir servicios o departamentos de protocolo que interpretan su propia legislación, ejerciendo, por lo tanto un

control efectivo sobre la misma. Así podemos apreciarlo, en primer lugar, en los propios textos de los decretos o leyes que establecen las precedencias en las Comunidades Autónomas que han legislado al respecto, donde suele contemplarse la delegación realizada en esos servicios o departamentos de protocolo para que interpreten la norma de precedencias propia.

Además del Gobierno, las instituciones constitucionales suelen disponer de un texto, normalmente en forma de reglamento, que desarrolla su ley, acuerdo u otros instrumentos que ordenan sus propias autoridades en sus actos, como hemos visto al tratar las instituciones, ciñéndose a lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias al ordenar a sus representantes en la relación de autoridades del Estado, aunque hay instituciones que, en el uso de sus atribuciones, han regulado las precedencias o la ordenación relativa de autoridades excediendo su propia capacidad de auto organización, como le ocurre al Tribunal Constitucional.

Las Comunidades Autónomas son los órganos territoriales que más normativa propia ordenadora de las precedencias han publicado y que más conflictos de competencias han presentado, en interpretación de su propia legislación o en la del Estado.

Las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia competentes, Tribunal Supremo y, finalmente, el Tribunal Constitucional, han establecido que la legislación de precedencias de una Comunidad Autónoma:

- no puede establecer criterios de ordenación de precedencias relativas entre las autoridades del Estado y las de la propia Comunidad Autónoma en actos en carácter general, por ser una competencia del Estado (SSTC 38/1982, FFJJ 2 y 3 y 12/1985, FJ 3; STS 3022/2007, FJ 8, en referencia al artículo 149.3 de la Constitución), pero sí que se podrá aplicar una vía de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado únicamente en los actos de carácter especial (STC 38/1982, FJ 3), algo que luego nadie ha cuestionado, ni estudiado a fondo, pese a que en el momento de dictarse la sentencia no estaba publicado el Real Decreto 2099/1983, estando todavía vigente la legislación franquista. Por otra parte, de forma provisional se estableció el mismo mecanismo para los actos oficiales de carácter general, organizados por la Comunidad Autónoma de Cataluña hasta la publicación del Real Decreto en 1983. Hay por lo tanto dos excepciones a la norma que permite, al menos, que una Comunidad Autónoma realice una ordenación alternativa a la del Estado y la negocie, una se refiere a los actos de carácter especial, perfectamente aplicable en la actualidad y desde nuestro punto de vista posible para los actos de carácter general organizados por una Comunidad Autónoma (y sobre la que hemos elaborado una teoría que permitiría la transferencia de esta competencia) y otra temporal, basada únicamente en la ausencia de una normativa de precedencias en el Estado en el momento de haberse publicado el Decreto de precedencias de Cataluña en 1981;
- pueden establecer por vía legal o reglamentaria la ordenación de autoridades que no formen parte de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma como es el caso de las Entidades Locales y las universidades, de acuerdo con el art. 5.2 del reglamento regulador de las precedencias oficiales;
- de forma práctica, en los actos organizados por las Comunidades Autónomas se permite realizar ordenaciones de autoridades de diferente orden, como los representantes de las Entidades Locales y las universidades (STS 3022/2007, FJ 9). Sin embargo, en los actos académicos organizados por las universidades (en particular la de La Laguna en el territorio de) es el rector el que preside. Se da esta circunstancia por las especiales características de la normativa de precedencias oficiales en Canarias, y, en particular por lo dispuesto en su Disposición Adicional, que fue anulada, no pudiéndose, en general, establecer precedencias relativas entre autoridades propias de la Comunidad Autónoma y las de la universidad, por respeto a la autonomía universitaria contemplada en la Constitución (STS 6186/2004, FJ 4). Sin embargo, la legislación autonómica puede ordenar a autoridades académicas en actos organizados por la Comunidad Autónoma;
- en cuanto a las Entidades Locales, la competencia de las Comunidades Autónomas conlleva el establecimiento de criterios de ordenación de autoridades locales y las de la propia Comunidad, como expresan la STS 3022/2007, FJ 9 y FJ 8 por la doble naturaleza local y autonómica de los Consejos Insulares; STSJ ICAN 915/2002, FFJJ 3 y 4, incluso

en actos organizados por la Administración Local y por las especialidades de la norma reguladora de las precedencias oficiales en Canarias, aunque hay otros decretos que también hacen referencia a la presidencia de las máximas autoridades autonómicas en actos locales, como en el Decreto 235/1999, que establece las precedencias oficiales en la Comunidad Valenciana; por otra parte, la STSJ BAL 936/2002, FJ 4, con la remisión a las Comunidades Autónomas de la competencia, establecida en el artículo 5.2 del reglamento de precedencias y con los límites previstos en el citado reglamento.

En resumen, la legislación de precedencias de las Comunidades Autónomas tiene como límites:

- su capacidad de auto organización (art. 148.1.1º), reflejada en los Estatutos de Autonomía. Normalmente esta competencia es utilizada por las Comunidades Autónomas para intentar asumir la competencia de ordenación relativa de autoridades del Estado con las de la propia Comunidad Autónoma, más allá de la reconocida para legislar la ordenación de sus propias autoridades (algo que han hecho muchas Comunidades Autónomas) como veremos a continuación. Esta capacidad de auto organización ha sido limitada por sentencias del Tribunal Constitucional, a su estricto cumplimiento para las instituciones propias de cada Comunidad Autónoma, no pudiendo excederse la competencia abarcando la ordenación relativa de instituciones de diferente orden con las excepciones competenciales y territoriales señaladas;
- lo previsto en el artículo 5.2. del Real Decreto 2099/1983, en lo que se refiere al uso de la legislación propia de las Comunidades Autónomas en los actos de carácter general, organizados por las Comunidades Autónomas. El mismo artículo limita el uso de la legislación propia no pudiendo alterarse el orden establecido para las autoridades, instituciones y corporaciones del Estado, pero se respetará la tradición inveterada en la asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades. Este mandato del reglamento regulador de las precedencias oficiales permite a las Comunidades Autónomas hacer extensiva su normativa de precedencias a autoridades e instituciones de diferente orden, en particular a las autoridades e instituciones de las Entidades Locales y las Universidades, en su territorio;
- los establecidos por la Constitución, tanto en el artículo 149.3 y su cláusula residual en favor del Estado, como en la autonomía universitaria, recogida en el artículo 27.10 CE, pese a lo manifestado al tratar el caso de la Universidad de La Laguna que limita su autonomía de forma particular;
- en cuanto a la autonomía local, pese a lo dispuesto de forma imprecisa en la Constitución, y al concepto de garantía institucional, las Comunidades Autónomas, como ya hemos señalado, pueden establecer precedencias relativas de autoridades de su ámbito con las locales tanto en su normativa como en actos organizados por las Comunidades Autónomas. Además, en los actos organizados por las Entidades Locales pueden ser presididos por autoridades autonómicas. De forma específica, esta cuestión es tratada en la STSJ ICAN 25552/2002.

Finalmente, las administraciones locales, provinciales e insulares también han legislado al respecto, pero al tratarse de una regulación más limitada a su ámbito geográfico y competencial y disponer las Comunidades Autónomas de competencias sobre la ordenación relativa de estas autoridades con las propias pasan más desapercibidos sus actos.

4.3. Órganos judiciales que interpretan y juzgan los conflictos en la aplicación de las normas.

Como ya hemos visto al tratar los controles efectuados sobre la normativa de precedencias, diferentes órganos judiciales interpretan y juzgan el reglamento de precedencias, tanto a la hora de valorar la competencia de las instituciones dotadas de reglamentación de precedencias, como cuando establecen criterios de presidencia o precedencia en actos organizados por las diferentes instituciones, organismos o autoridades, analizando la potestad legislativa o reglamentaria ejercida por los mismos.

Según su competencia, los órganos judiciales que han intervenido en los conflictos entre autoridades o instituciones, estableciendo quien tiene la competencia en la ordenación de determinados contenidos o competencias han sido hasta la fecha:

- los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, estableciendo criterios sobre conflictos de interpretación de la regulación de la normativa de precedencias de estas Comunidades Autónomas:
 - o en las Islas Baleares, entre la Administración General del Estado y aquella Comunidad Autónoma por lo dispuesto en el Decreto de Precedencias de esa Comunidad Autónoma y por la Orden de desarrollo de una de las partes del citado Decreto, ya que plantean la competencia en la ordenación relativa de autoridades de la Comunidad Autónoma con las del Estado;
 - o en las Islas Canarias, entre la Universidad de la Laguna y la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, de una parte, y entre el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria y la citada Comunidad Autónoma, de otra, por la competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para ordenar a determinadas autoridades de cada una de aquellas instituciones en los actos oficiales;
- el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en:
 - o el contencioso entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña por la precedencia de determinadas autoridades autonómicas con respecto a otras del Estado;
 - o en casación contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares sobre el Decreto de Precedencias de la Comunidad Autónoma citada;
 - o en casación contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias sobre el contencioso de la Universidad de La Laguna y la Comunidad Autónoma sobre la ordenación del rector en los académicos oficiales. Hemos de señalar que no hay una sentencia del Tribunal Supremo que entre a valorar lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en lo que al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria se refiere;
- y, finalmente, el Tribunal Constitucional en sendos conflictos positivos de competencia:
 - o de la Administración General del Estado contra la Generalidad de Cataluña por el Decreto de Precedencias de la Generalidad y, sobre todo, por la regulación de las precedencias relativas entre autoridades del Estado y de la Generalidad así como el tratamiento de determinadas autoridades estatales;
 - o de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra la Administración General del Estado por la interpretación de determinados artículos del Decreto de Precedencias en el Estado, motivo de este estudio.

5. La Jefatura de Protocolo del Estado como órgano fundamental en la interpretación y aplicación del reglamento de precedencias.

5.1. Funciones.

A la hora de determinar las funciones de la Jefatura, queremos destacar los puntos de vista de dos autores para luego ver esta cuestión desde el punto de vista del último Jefe de Protocolo del Estado, lo que se aproxima a una opinión objetiva tanto de las funciones como de su exacto ámbito de actuación y, por lo tanto su importancia como órgano interpretador y aplicación de los criterios de precedencias en todo el Estado.

MARTÍNEZ-CORRECHER ²⁴⁴, Embajador de España y responsable del equipo de redacción del Real Decreto, consideró en su momento que “este ordenamiento estableció una nueva filosofía política del protocolo y del ceremonial, dando un nuevo enfoque, totalmente distinto de los anteriores y caracterizado por su modernidad, introduciendo esta figura fundamental de la Jefatura de Protocolo del Estado, que no existía antes”. Para este autor, la citada Jefatura

²⁴⁴ MARTÍNEZ-CORRECHER Y GIL, J. (1997). “La problemática del protocolo en España”, ponencia en el “I Congreso Internacional de Protocolo” (Oviedo, 1995). Publicado en “Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo” (Pág. 141). Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

estaba encargada de coordinar todas las actuaciones del Estado ante los problemas e interpretaciones que se pudieran ir produciendo entre los distintos servicios de protocolo existentes en nuestro país. En su valoración, este autor, obvia los departamentos de Protocolo de las “Instituciones que, al tener normativa de precedencias propia, se han de coordinar con la Jefatura de Protocolo del Estado, centrándose en lo que estrictamente establece en Real Decreto”, lo que parece erróneo, ya que condicionarán los actos de carácter especial, que son los más frecuentes en nuestro país. Por otra parte, es importante destacar que las funciones de aquella recién creada Jefatura de Protocolo del Estado que describía el autor, hacían que se situara al frente del entramado de órganos encargados del protocolo, de los órganos centrales del Estado y de la propia Administración del Estado, así como de las Comunidades Autónomas o Administración Local y, finalmente, la provincial e insular.

Por su parte DÍAZ-PACHE ²⁴⁵, que ocupó la Jefatura de Protocolo del Estado en su última etapa antes de la modificación de la misma, resumía en 1995 la situación del protocolo en España apuntando que “la Jefatura de Protocolo del Estado ejercía una actividad de coordinación en actos de características especiales y una actividad de interpretación de las normas protocolarias allí donde se le permitió, sin que esto se tradujera en una omnipresencia de la citada Jefatura ni que siempre, en su caso, se realizara un seguimiento de sus orientaciones”. Además, “los servicios de protocolo a nivel central, al carecerse de una delimitación nítida de funciones y campos de actuación en su actividad diaria, eran entre sí (y lo son actualmente) compartimentos estancos que sólo se coordinaban en los acontecimientos extraordinarios, lo que conllevaba graves disfunciones”.

Según su opinión la Jefatura citada era importante, principalmente, por su capacidad para disponer la presidencia de determinadas autoridades en actos organizados por otras autoridades, instituciones o entidades privadas, según lo establecido en el artículo 2.2 del reglamento de precedencias y por la indefinición del papel de la Jefatura de Protocolo del Estado que conllevaban las “fronteras difusas”, de sus competencias y ámbito material de actuación.

El Real Decreto 2101/1983, de 4 de agosto, por el que se creó la Jefatura de Protocolo del Estado, instrumento normativo que planteaba las siguientes cuestiones destacables:

- la creación de este órgano tenía como fin que las normas de Protocolo recibieran, en su aplicación, un tratamiento uniforme en todos los ámbitos y esferas de la vida oficial del Estado (expresado en su Exposición de motivos);
- la Jefatura de Protocolo del Estado dependía del Presidente del Gobierno a través de su Secretario. Su titular tenía la categoría de Director general. Cuando ejerciera su función en el extranjero tenía el rango de Embajador (art. 1);
- dependiendo de la Jefatura existía un segundo Jefe, designado de entre el personal adscrito a la Jefatura de Protocolo del Estado (art. 2);
- sus funciones eran la dirección, coordinación, interpretación y ejecución de las normas sobre el régimen de Protocolo y Ceremonial del Estado, salvo en las competencias propias del Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 3, primer párrafo);
- dependían funcionalmente de la citada Jefatura, en cuanto a sus actuaciones, los restantes Órganos y Servicios que sobre la materia existían o pudieran establecerse en las diversas instituciones, poderes o Administraciones Públicas. Esta es una cuestión muy discutible, pero que, en su momento fue de aplicación a la práctica diaria del protocolo en España.

²⁴⁵ DÍAZ-PACHE PUMAREDA, M. (1997). “Ordenamiento general de precedencia en función de la Configuración del Estado”, ponencia en el “I Congreso Internacional de Protocolo”, publicado en “Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo” (Págs. 143 y ss.). Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

Ampliando lo que el citado Real Decreto 2101/1983 establecía, DÍAZ-PACHE consideraba que la Jefatura de Protocolo del Estado tenía también las siguientes funciones:

- “aclarar las dudas, que conllevaba interpretar las disposiciones aplicables, informando sobre los extremos que en este aspecto se le consultaran;
- coordinar y ejecutar, con carácter general, las normas sobre el régimen de protocolo y ceremonial del Estado;
- efectuar las propuestas oportunas para que esta coordinación se efectúe [se realice] de manera adecuada y la ejecución sea más satisfactoria, relacionándose a tal fin con los demás jefes de protocolo;
- proponer las disposiciones que convenga dictar sobre la materia”.

En teoría, las funciones de la Jefatura siempre se ciñeron a lo establecido en su decreto de creación, pero en su labor diaria sus cometidos se ampliaron, aproximándose a lo que el último Jefe de Protocolo del Estado señalaba, lo que hizo de la Jefatura de Protocolo del Estado un órgano esencial en el desarrollo de los actos, en la unidad de criterios y en la actualización constante del reglamento de precedencias a partir de una correcta aplicación e interpretación.

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el propio reglamento de Precedencias en el Estado (art. 2.2.a) la Jefatura de Protocolo del Estado (u órgano similar heredero de la misma) podría, a falta de una reforma a fondo del reglamento regulatorio, elaborar una normativa aplicable a todo el Estado que contuviera estas cuestiones, un elemento que consideramos sería útil ante una eventual restitución del órgano que estamos comentando:

- la presencia de autoridades de las Organizaciones internacionales más importantes en los actos internos organizados por el Estado en España, con las salvedades expresadas en:
 - o la STC 38/1982, FJ 3, referida a la organización de los actos de carácter especial, donde las Comunidades Autónomas organizadoras pueden establecer una vía de colaboración del Estado para determinar la precedencia relativa de sus representantes con los del Estado. En estos actos, la Comunidad Autónoma organizadora, y por lo tanto quien invita a los antecitados representantes de Organizaciones Internacionales, entendemos que podrá incluirlos en esa propuesta que realiza al Estado para determinar una ordenación relativa, que tenga en consideración a todas las autoridades;
 - o la STC 12/1985, FJ 4, donde la capacidad de actuación de la Jefatura de Protocolo del Estado está limitada por la la competencia autonómica para que, en uso de sus facultades de auto organización, ordenen sus propias autoridades y órganos en actos organizados por las Comunidades Autónomas y a los que no concurran otros del Estado. Esto, indirectamente, permitiría a las Comunidades Autónomas establecer precedencias relativas entre sus propias autoridades y las de los citados Organismos internacionales, siempre y cuando la Jefatura de Protocolo del Estado no entendiera que estos actos se encuentran contenidos en lo dispuesto en el Reglamento de Precedencias en el artículo 2.2.b, referido, como ya hemos visto a la determinación de la precedencia entre algunos representantes extranjeros a celebrar en España, organizados por el Estado;
- la implantación de un criterio común de ordenación concreta de autoridades internacionales para todos los actos celebrados en España, mediante el estableciendo de criterios generales de equiparación de autoridades de las Organizaciones Internacionales más habituales en actos celebrados en nuestro territorio (principalmente, Unión Europea y Consejo de Europa, pero también Naciones Unidas o la OTAN), a falta, insistimos, de una modificación del Real Decreto de Precedencias en el Estado que tuviera en consideración todas estas cuestiones, como así lo han realizado otros países de nuestro entorno (Francia, República Federal Alemana, Bélgica, Portugal, etc.), que sí que tienen en consideración a estos representantes internacionales en sus normativas ordenadoras de las precedencias oficiales;

- la representatividad de los Presidentes de las Comunidades Autónomas como representantes ordinarios del Estado (o los miembros de los Consejos de Gobierno de las mismas) en actos celebrados en el exterior, ya fueran organizados por sus respectivas Comunidades o por Organizaciones Internacionales, ya que su presencia es cada vez más frecuente y se hace necesario tener una unidad de acción de todos los órganos del Estado (lo que incluye a las Comunidades Autónomas) hacia el exterior. Esta cuestión, además, requeriría la coordinación entre la Comunidad Autónoma en cuestión y el Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con lo dispuesto en la norma actual de Precedencias, pero esto podría ser modificado.

En todo caso, para determinar estas cuestiones, la Jefatura de Protocolo del Estado debería colaborar en todo momento con el Introdutor de Embajadores, de acuerdo con lo expresado en el artículo 2.2. del reglamento de Precedencias.

Entre las variadas opiniones vertidas por la doctrina sobre la recuperación de la Jefatura de Protocolo del Estado, destacar la opinión de GARCÍA-MERCADAL ²⁴⁶ quien aboga por la recuperación de la citada Jefatura porque el “ejercicio de la potestad legislativa territorial debería estar supeditado a una coherente unidad lógica y sustancial con el resto del ordenamiento jurídico” lo que nos lleva a considerar que, efectivamente, el citado órgano debería volver a estar activo desarrollando las funciones que le son inherentes, actualizando su norma de creación (el Real Decreto 2101/1983) para coadyuvar a dar coherencia al complejo sistema competencial que permite que emanen normas reguladoras de las precedencias en ámbitos territoriales que hasta ahora tenían un papel secundario (como los autonómicos y locales) y de las diferentes instituciones del Estado.

Es por ello que, como veremos en nuestras conclusiones, reivindicamos que este destacable órgano, o uno con las mismas funciones y competencias, caracterizado por su independencia, vuelva a asumir estas competencias.

5.2. Evolución normativa.

Como hemos visto, el Real Decreto 2101/1983, de 4 de agosto, reguló la Jefatura de Protocolo del Estado, pero previamente a su creación, la STC 38/1982 estableció la necesidad de una negociación de criterios de precedencia relativa que debían realizar la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado, por estar todavía vigente la normativa de 1968, y, a falta de la creación de la Jefatura de Protocolo del Estado, sería el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, como máximo órgano interpretador de lo dispuesto en el Decreto 1493/1968 el encargado de esa negociación con la Comunidad Autónoma. Esto nos revela la importancia de un órgano regulador, incluso durante el franquismo, como vimos al analizar la norma reguladora durante ese régimen. Su misión principal, entonces y ahora es interpretar los dictados del instrumento regulador que establecía las precedencias oficiales en el Estado. Por ello, pese a su importancia, la progresiva pérdida de valor de la Jefatura de Protocolo del Estado y su práctica desaparición ha coincidido con un incremento de la complejidad del sistema institucional y competencial, lo que hace necesario un intérprete independiente y válido de las norma reguladora del Estado y su conjunción con la de otros niveles territoriales o competenciales.

A partir de la creación de la Jefatura en 1983, de entre la diferente normativa publicada que le afecta directamente, queremos destacar:

- El Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, donde se determinó la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, y se suprimió como tal la figura del Jefe del Protocolo del Estado. En el Capítulo I se enumeraban, entre otras, las competencias generales del Ministerio de la Presidencia, concretamente en el artículo 1, que señalaba como funciones (art. 1.k) las de dirección, coordinación, interpretación y ejecución de las normas sobre el régimen de protocolo y ceremonial en el ámbito del Estado, salvo las competencias propias del Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores y, por otra parte (art. 1.l), la adopción de las medidas relativas al protocolo y ceremonial del Estado en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, lo que unificaba en un único departamento lo que hasta entonces había estado separado.

²⁴⁶ GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): Op. cit. (Pág. 231).

El departamento que aunaba las competencias señaladas anteriormente pasó a depender de la Subsecretaría del Ministerio, de acuerdo con el artículo 4, a la que se le adscribieron las competencias de dirección y coordinación del protocolo de Estado y tanto el protocolo como la seguridad de la Presidencia del Gobierno, detallándose como dos Jefaturas diferentes. Parece interesante reseñar que la Jefatura de Protocolo del Estado no perdió su denominación ni sus funciones, pero su dependencia orgánica fue modificada lo que *de facto* modificó su importancia. El Capítulo III de este Real Decreto desarrollaba la “Estructura de los órganos superiores y competencias de sus centros directivos”, estableciendo en su Sección 1, referida a la Subsecretaría del Departamento, las competencias de la Jefatura de Protocolo del Estado (art. 7) y de la Jefatura de Protocolo de la Presidencia del Gobierno (art. 8). En el art. 7 podemos apreciar que la Jefatura de Protocolo del Estado mantuvo la mayoría de sus competencias (coordinación, interpretación y ejecución de las normas protocolarias), así como la dirección de los actos relativos al régimen de protocolo y ceremonial del Estado, con la excepción habitual de las competencias propias que conciernan al Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores. Todos los órganos y servicios competentes en materia de protocolo y ceremonial debían actuar en colaboración con la Jefatura de Protocolo del Estado. Por otra parte, en el artículo 8 vemos que la Jefatura de Protocolo de la Presidencia del Gobierno debía adoptar las medidas relativas a todo el Protocolo y Ceremonial del Estado, pero ceñido al ámbito de la Presidencia del Gobierno.

Finalmente, en la Disposición Derogatoria única se derogaba expresamente el Real Decreto 2101/1983, de 4 de agosto, por el que se había creado la Jefatura de Protocolo del Estado, aunque mantenía sus funciones y denominación variando su dependencia orgánica y funcional, muy diferente a la prevista en su decreto de creación.

- El Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo. Como acabamos de apreciar, por Real Decreto 1486/1993, el Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno se convirtió en el heredero de las Jefaturas de Protocolo del Estado y el de la Presidencia del Gobierno manteniendo ambas su denominación y funciones, el Real Decreto 838/1996 consagró la creación del Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno, con rango de Dirección General, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, que ostentaba rango de Secretaría de Estado. Este Departamento, a partir de dicho momento, asumiría las funciones de las citadas Jefaturas (art. 3). Derogado, pues, el Real Decreto 2101/1983 que lo regulaba, este Real Decreto supuso la desaparición de la figura del Jefe de Protocolo del Estado, titular del órgano interpretador y principal aplicador de los criterios del Real Decreto 2099/1983, tan importante en la historia del protocolo oficial reciente y tan innovador en sus planteamientos, que valoraremos en otras partes de nuestro trabajo y que de forma unánime ha sido tan valorado por la doctrina.
- El Real Decreto 929/2000, de 26 de mayo. El Real Decreto 838/1996 fue ligeramente modificado por el artículo único 2 de este Real Decreto 929/2000, eliminando “de Presidencia del Gobierno”, de la denominación del departamento del que estamos tratando, quedando únicamente “de Protocolo y Seguridad”, una modificación menor, que condicionó las posteriores reformas de quien continuó desarrollando las mermadas funciones de la Jefatura de Protocolo del Estado.

CAPÍTULO II

Una visión descriptiva de la clasificación de los actos.

En este epígrafe vamos a estudiar con detalle la clasificación de los actos, ofreciendo una visión de conjunto de lo que la norma reguladora dispone, contemplando lo dispuesto y elaborando una teoría alternativa a la clasificación que se realiza de los actos, por entenderla confusa e incompleta.

La clasificación de los actos, que conllevará posteriormente la manifestación de criterios de ordenación para las autoridades e instituciones y corporaciones del Estado, no es un asunto sin importancia, ya que el régimen de protocolo conlleva la exteriorización en los actos de la ordenación del poder, teniendo en cuenta sus funciones, sus relaciones, etc.

El Capítulo I del Título I del Real Decreto trata de la clasificación y presidencia de los actos, de la que ahora únicamente veremos los tipos de actos oficiales, estudiando en otras partes su precedencia y presidencia.

En particular, el artículo 3, clasifica los actos oficiales en generales y especiales. La diferencia entre unos y otros estriba en quien los organiza y con que motivo:

- los generales son los organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales. El motivo es que se celebren “con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales”;
- los especiales son los organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, sin concretarse mucho más cuales son exactamente, y el motivo de su celebración es “con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones o actividades”.

La redacción de este artículo es una de las más criticadas por la doctrina porque aunque contiene una descripción pormenorizada de que instituciones o autoridades organizan los actos generales, no la hay de los especiales. De la redacción de este artículo no se deduce que tipo de actos especiales corresponde a que Autoridades, Instituciones o Corporaciones, ni que ámbitos territoriales o competenciales pueden tener las mismas; y, también, porque no se diferencian los actos de carácter general de los de carácter especial por el motivo de su celebración, aunque veremos que es errónea la redacción, como ya hemos apuntado previamente, manteniéndose los criterios expresados en la normativa que antecedió a la actual, publicada en 1968 durante el franquismo.

Ante la definición ofrecida, en la que no parece que haya una diferencia esencial entre ambos tipos de actos, es necesario plantear la importancia de sentar las bases de una clasificación teórica como la contenida en el reglamento que estamos estudiando o plantear un punto de vista basado en la aplicación de los contenidos del reglamento a los actos oficiales, lo que se aproximaría más al ceremonial como aplicación de la norma de protocolo y, más concretamente, de las normas de precedencia.

La diferencia entre actos de carácter general y los de carácter especial es compleja y ambos tipos de actos difícilmente definibles al basarse en las inconcreciones contenidas en los artículos del reglamento que acabamos de ver por lo que deberemos contemplar la diferencia basándonos en otros parámetros que elaboraremos, principalmente sus antecedentes y la doctrina.

1. Definición de los tipos de actos oficiales según los tratadistas tradicionales.

Analizaremos, a continuación, los elementos definatorios de la clasificación de los tipos de actos desde la opinión de algunos autores significativos de la doctrina clásica:

a) MONTERDE ²⁴⁷.

Ese autor definía los actos públicos, como hemos visto anteriormente, como “reuniones de personas a las que puede acudir el pueblo, ya libremente o bien bajo reglas previamente establecidas”, definición destacable por su planteamiento, que se ve influida por la época en que fue redactada y donde la clasificación de los actos sería debida a dos elementos: por razón del lugar o de los elementos primordiales que los organizan o integran.

Por ese motivo, el autor clasifica los actos en: Religiosos: “los que se celebran en el interior de los templos; y las procesiones, viáticos, entierros y demás ceremonias de culto católico al aire libre”; Palatinos o de etiqueta: “son las recepciones, besamanos y demás actos destinados a rendir pleitesía y acatamiento a la persona del Jefe del Estado”; Judiciales: “las solemnes aperturas de los Tribunales y los de posesión de las jerarquías más elevadas, en que se constituyen aquellos en pleno”; Civiles: “las solemnidades académicas, juegos florales, y en general, aquellas que su organización y materia es meramente civil”; Militares: “son los más frecuentes, las paradas, desfiles, misas de campaña, jura de bandera, bendición y entrega de enseñas, etc.”

Con el punto de vista de este autor, previo a la aprobación del Decreto de Precedencias de 1968 y efectuada pocos años después de comenzar la dictadura franquista, es realmente difícil establecer cuáles son los actos de carácter general y diferenciarlos de los de carácter especial.

Una clasificación de los actos depende de varios factores: el momento histórico en que se realiza, la forma de gobierno o de estado, la historia de las instituciones que organizan los actos, la tradición, los tipos de actos específicos de cada institución o autoridad, etc. No obstante, por lo que comenta este autor, y coincidiendo aproximadamente con lo establecido posteriormente en el Decreto franquista publicado veinticinco años después, los actos de carácter general serían:

- los militares (los más frecuentes) entre los que podíamos incluir los palatinos, situados a medio camino entre éstos y los civiles, pero dada la época, creemos que tendrían un carácter más militar que civil. Es destacable el objetivo de los actos palatinos que se orientaban hacia la pleitesía al dictador, lo que describe perfectamente el ceremonial de la época en que está realizada esta clasificación;
- los organizados por autoridades civiles en los diferentes ámbitos territoriales referidos a materias de esa índole. La división territorial asociada a estos actos es esencial, aunque no descrita por este autor sino desarrollada con posterioridad en el reglamento de 1968 que los divide en nacionales, provinciales y locales;
- los actos religiosos (“ceremonias de culto católico”) tanto al aire libre como en los templos, ya que estamos ante un Estado confesional en el que además era frecuente la asistencia de autoridades del Estado y su ordenación con la jerarquía eclesiástica, así como que se mezclaran honores militares con liturgia religiosa y viceversa.

Por otra parte, los de carácter especial serían todos aquellos que afectan de modo peculiar a sus servicios y funciones (una definición que ha permanecido en el tiempo y que creemos válida para establecer un primer criterio válido para definirlos, como veremos) y, por lo tanto, tienen particularidades destacables. Son las peculiaridades las que los diferencian de los generales, por lo que en otra parte de este epígrafe analizaremos cuáles son.

Estos actos especiales serían:

- las solemnidades académicas, organizadas normalmente en las universidades, cuyos actos son encuadrados dentro de los civiles, pero con características definatorias muy

²⁴⁷ MONTERDE PASTOR, F. (1943): Op. cit. (Pág. 9).

diferentes a los actos civiles habituales y con una tradición de gran raigambre que condiciona sus normas y su ceremonial;

- los juegos florales, que se realizaban de la forma usual en la época basada en exaltaciones patrióticas y guerreras, que se apartan de los actos militares;
- judiciales, ya que son de un poder del Estado con funciones diferentes a las de otros organismos y poderes y sus actos tienen un ceremonial propio;
- los civiles que afectaban a una rama de la Administración que tuviera particularidades por sus funciones, incluidos algunos de los servicios de los Ministerios.

b) CANO ²⁴⁸ Y LIZCANO ²⁴⁹.

Son los otros dos tratadistas fundamentales durante el franquismo y establecieron también ,años antes de la aprobación del Decreto de 1968, que los actos oficiales podíamos dividirlos en generales y especiales, indicando que los generales tenían lugar “con motivo de una efemérides nacional y en los que la invitación partía siempre de la primera autoridad Civil o Militar”. Por su parte, los especiales tenían por objeto “dar solemnidad a un acto o conmemorar una fecha señalada de una rama de la Administración”

De acuerdo con esta clasificación, en los actos de carácter general lo más importante sería quien cursa la invitación, por lo tanto quien organiza, cuestión que ha de realizarse por parte de las primeras autoridades de los dos ámbitos oficiales más importantes: civil o militar. No obstante, recordemos que en el Decreto de 1968 la invitación por parte del organizador venía obligada a tener en consideración la asistencia de determinadas autoridades y la eventual concurrencia de otras, lo que conducía a que se relegara el motivo de la celebración del acto a un segundo plano, quedando limitado a una efeméride o celebración nacional, lo que parece que establece un límite geográfico estricto. De esta forma, los actos generales serían organizados por las máximas autoridades nacionales, ya fueran civiles o militares, sin importar demasiado la motivación de la celebración del acto que quedaría encuadrada bajo el epígrafe de una efeméride nacional.

En los de carácter especial, como veremos posteriormente al tratar este tipo de actos en la actualidad, la ausencia de definición de quien puede organizar el acto (limitándolo a una rama de la Administración) conlleva que debamos darle importancia a otros factores.

De la anterior definición deducimos que el objeto del acto puede ser doble: dar solemnidad ,porque los actos no tiene sentido celebrarlos si no se plantea un objetivo solemne o conmemorar una fecha señalada; y, en lo que se refiere al organizador del acto invita a pensar que estos actos están limitados a los que genera una rama de la Administración.

CANO ofrece algunos detalles más sobre los invitados a los dos tipos de actos oficiales, lo que ayuda también distinguirlos: “en los actos oficiales de carácter general debe invitarse a todas las Autoridades de la localidad. En los especiales tan sólo a las primeras Autoridades y a las del Departamento u Organismo que lo celebra”. Desde este punto de vista, la diferencia entre unos actos y otros viene establecida por los destinatarios del acto: sus invitados, a los que necesariamente hay que comunicar que el acto se va a desarrollar. La cuestión de los invitados es más amplia en los de carácter general. Por ello, posteriormente, el decreto franquista estableció circunscripciones territoriales para determinar quien debía asistir a cada uno de los actos. Por su parte, los de carácter especial reducían este ámbito a las primeras autoridades y a las del ente organizador.

Este criterio tan destacable no se ha mantenido en el tiempo; los invitados al acto no condicionan su clasificación aunque afecten al desarrollo del mismo, a sus precedencias o su presidencia. El principal motivo es que se debe utilizar una legislación u otra que ordene internamente a estas autoridades en un acto organizado por otra institución. No obstante, actualmente, la doctrina está dividida al respecto, como veremos posteriormente.

Recordemos que todas estas definiciones son previas a la publicación del Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Precedencias y Ordenación de

²⁴⁸ CANO DE LA VEGA, J. (1965): Op. cit. (Pág. 117).

²⁴⁹ LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): Op. cit. (Págs. 100 y ss.).

Autoridades y Corporaciones, que detalló exhaustivamente todas estas cuestiones. Apreciamos en todo lo que hemos visto hasta ahora un criterio común mantenido posteriormente en el Decreto de este periodo histórico y, de manera indirecta, con lo dispuesto posteriormente en algunos artículos del reglamento actual que regula las precedencias oficiales.

El mismo CANO ²⁵⁰ modificó su punto de vista en la siguiente edición de su libro, realizada tras la publicación del reglamento de precedencias de 1968, donde reflejaba la nueva definición de actos generales y especiales contenida en ese decreto, sin realizar más comentarios ni establecer las diferencias entre su criterio anterior y el expuesto posteriormente.

2. Los criterios heredados del Decreto 1483/1968.

Como hemos visto anteriormente, el Decreto de 1968 fue la culminación tardía de la necesidad de regular los actos oficiales en España durante el franquismo e incluía en su artículo primero una clasificación de los actos oficiales en generales y especiales que se diferenciaban por dos elementos:

- el organizador del acto: los generales eran los organizados por las autoridades competentes, lo que suele afectar a la competencia territorial de las mismas, algo muy importante en la filosofía del decreto franquista: el territorio condiciona al organizador; los especiales eran organizados por determinadas autoridades, sin más detalle. Cumplido el carácter territorial de los actos generales, entendemos que los actos especiales no son organizados por autoridades de ámbito territorial, sino general con particularidades. La definición completa de qué autoridades o instituciones organizan estos actos viene completada por el siguiente elemento;
- el motivo de celebración: los actos generales lo eran porque se realizaban para la celebración de festividades, conmemoraciones o acontecimientos de diferentes ámbitos territoriales; los especiales, por afectar de modo peculiar a sus respectivos servicios o funciones, obviándose la cuestión territorial, como hemos señalado antes.

OTERO ²⁵¹ resalta la similitud en el tratamiento de esta cuestión en el Decreto actual con respecto al de 1968, señalando que el actual mantiene en esencia la del anterior decreto pero no termina de aclarar las diferencias. Efectivamente la clasificación de los actos que realizan ambos textos es muy similar. Sobre las eventuales diferencias entre ambas normas, hay autores, como VALLS ²⁵² que consideran ambos textos “plenamente coincidentes”, a excepción de que “el protocolo franquista añade un matiz que no figura en el actual Decreto sobre la obligatoriedad de la asistencia de determinadas autoridades”, añadiendo que el párrafo relativo a los actos de carácter esencial concluye afirmando que no resulta obligatoria la asistencia de determinadas autoridades a dichos actos”. Esta diferencia sobre la asistencia o no de determinadas autoridades tiene una especial relevancia en una norma donde el organizador no tiene la libertad de ordenar la presidencia del acto, sino que le viene impuesta por la norma, teniendo únicamente esa posibilidad en los actos de carácter especial precisamente porque a ellos no es obligatoria la asistencia de determinadas autoridades, además el reglamento no puede regular los actos definidos de esta forma por la enorme variedad de los mismos y porque cualquier regulación, por motivos evidentes, sería casuística, no pudiendo adoptarse a todos los actos posibles.

Reconocemos que la redacción del Decreto 2099/1983 no abunda en las diferencias entre actos de carácter general y de carácter especial, pero sí refleja de forma fehaciente la nueva estructura del Estado. Creemos que el Decreto se orienta, en algunos aspectos, hacia una modificación de criterios acorde con esa nueva estructura, como plantean otros autores y trataremos más adelante. En particular, el criterio de territorialidad del Decreto franquista se ve muy suavizado en el de 1983, pero a pesar de ello una parte destacable de la doctrina sigue considerándolo un elemento esencial. Aun así, hemos de reconocer que la coincidencia en las definiciones de los actos de carácter general y especial se basa en la obligatoriedad de la

²⁵⁰ CANO DE LA VEGA, J. (1973): Tratado de Protocolo. Gráficas Genovés. Valencia.

²⁵¹ OTERO ALVARADO, M.T. (2000). Op. cit. (Pág. 104).

²⁵² VALLS NAVARRO, L. (2000). Op. cit. (Pág. 2 de la comunicación), en este caso citada por CASAL MACEIRAS, O. (2011): “Real Decreto 2099/1983. Análisis e interpretación del Ordenamiento General de Precedencias de España” Trabajo fin de Máster sin publicar. (Pág 7). Universidad de Vigo.

presidencia de determinadas autoridades, vulnerando el criterio básico de que “quien organiza, preside”.

Consideramos que, como indica esta autora: “por lo que se refiere al emisor de la comunicación, el organizador, en ambos supuestos ha de ser el Estado, pues de lo contrario no se trataría de actos oficiales”. No ha lugar a celebraciones cuya titularidad sea diferente a la del Estado, porque, como hemos visto anteriormente al tratar el ámbito de aplicación del reglamento, no entrarían dentro de la consideración de actos oficiales, ni, por supuesto, de las instituciones del Estado ya sean órganos centrales o de los diferentes ámbitos territoriales que ordenan a sus autoridades e instituciones.

3. Diferencias entre actos oficiales de carácter general y especial.

Antes de entrar en el detalle de determinar que elementos constituyen la diferencia entre actos oficiales de carácter general y los de carácter especial, trataremos de aproximarnos a los actos oficiales desde las opiniones de los autores más reconocidos de la doctrina.

Como indica LÓPEZ-NIETO ²⁵³ en los actos de carácter especial, “el orden de precedencias vendrá determinado, casi de manera automática, por las propias estructuras organizativas de cada una de las instituciones u organismos a los que pueda afectar”. Es cierto esto, pero la duda surge cuando a esos actos de carácter especial comparecen autoridades ajenas a las estructuras organizativas.

Por ello, para este autor ²⁵⁴, tres son las reglas esenciales en que se apoya la organización de estos actos de carácter especial:

- “serán siempre presididos por los respectivos presidentes o titulares de los órganos organizadores de aquellos;
- tales presidentes no cederán su presidencia más que a aquellas autoridades que en el Ordenamiento general figuren en un lugar preferente y cuya competencia se extienda al mismo territorio. En este caso, los organizadores ocuparán lugar inmediato a la presidencia;
- la distribución de los puestos de las demás autoridades se hará según la precedencia establecida en el Ordenamiento; pero si tales autoridades fueran algo numerosas y, consecuentemente, tuvieran que desplazar a los miembros del organismo organizador, deberá haber dos presidencias o destinar un lugar destacado para instalar estos últimos”.

El autor añade que a estos actos, en principio, no era frecuente la asistencia de autoridades de otro orden a excepción de una “primerísima autoridad”, siguiendo con la tendencia expresada en el Decreto de precedencias de 1968, y el grueso de asistentes estaba constituido por quienes ejercían funciones propias del ámbito específico de que se trate.

Consideramos que el autor limita muchísimo la libertad de organización de quien genera el acto, porque no olvidemos que, según lo establecido en el Ordenamiento, el organizador de los actos de carácter especial tiene la libertad de establecer la precedencia y presidencia del acto como considere oportuno.

Estas reglas inciden en algunos elementos definitorios de los mismos que permiten distinguirlos de los generales:

- inicialmente, la gestión de la presidencia es similar ya que preside el titular del órgano organizador;
- sin embargo la propuesta de cesión de presidencia del acto que realiza este autor, estando de acuerdo con lo establecido en el reglamento para los actos de carácter general y especial no suele basarse exclusivamente en la mayor precedencia del invitado de honor para cederle la presidencia. Sobre esto, el Real Decreto no establece explícitamente nada y consideramos que, además, es un criterio manifestado en el

²⁵³ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág.52).

²⁵⁴ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág. 72).

Decreto franquista, no tanto en el vigente. Además, en los actos de carácter especial, el organizador del acto no suele quedar relegado al lugar descrito en el Real Decreto, teniendo todavía más derecho a presidirlo por la propia definición de acto especial en la que el organizador determina la precedencia de los asistentes al acto, sometiéndose, en este orden a su normativa propia, a sus costumbres tradiciones y, en última instancia y en su caso, a los criterios del ordenamiento regulador de las precedencias oficiales;

- finalmente, la solución de disponer más de una presidencia, aunque sólo sea para reservar espacios diferenciados a miembros del organismo organizador, como suele suceder en algunos actos universitarios y judiciales, es una solución prácticamente en desuso y sólo reservada a colectivos con un sentimiento muy corporativo, pero que en su momento resolvía la presidencia de estos actos de carácter especial.

Por su parte, MARÍN ²⁵⁵, establece que: la diferenciación entre actos de carácter general y de carácter especial depende, esencialmente, de quien los organice y del ámbito en que se desarrolle la conmemoración o acontecimiento. Cuando se organiza un acto debe establecerse con claridad su clase, dada la incidencia que tiene para determinar quien lo preside y establecer la precedencia entre sus asistentes.

Parece evidente el aserto de MARÍN que cita los dos motivos que diferencian unos actos de otros: organizador y ámbito de la conmemoración y acontecimiento. Definidos estos aspectos, identificaremos su clase y, por lo tanto, lo que el reglamento señala sobre la presidencia y precedencia de los asistentes. Creemos que, además del ámbito de la conmemoración, tiene un papel importante el motivo de la celebración.

Finalmente, VILARRUBIAS ²⁵⁶ indica que lo más importante es la dificultad en delimitar los dos tipos de actos porque hay circunstancias que hacen difícil esa especificación, "por ello, ante la duda en su clasificación, debe optarse por clasificarlos como generales". De otra parte, considera que se deben estudiar, pues, "los actos en atención al anfitrión, su ámbito específico y los invitados para así acceder a una clasificación concreta".

Nos parece interesante que el autor clasifique los actos por defecto como generales, limitando así el abanico de posibilidades que tiene el organizador de establecer presidencias o precedencias que coincidan con sus objetivos, algo frecuente en los actos especiales. Por otra parte, parece igualmente destacable la solución que plantea el autor centrándose en tres elementos: el anfitrión, el ámbito específico y los invitados, como elementos que diferencian un tipo de actos de otros: anfitrión, ámbito específico e invitados. Luego veremos que el anfitrión (u organizador del acto, para evitar malentendidos terminológicos) y el ámbito específico pueden ser elementos definitorios del tipo de acto aunque consideramos que hay más y son clave, no pareciéndonos destacable que invitados asistan al acto, como detallaremos posteriormente.

Para establecer claramente las diferencias, este autor pone un ejemplo ²⁵⁷ de acto de carácter especial y otro de carácter general:

- el primero trata de un hermanamiento entre dos ciudades, un acto municipal, organizado por ambos ayuntamientos, uno español y otro extranjero, con la asistencia de las máximas autoridades autonómicas y de un ministro del Gobierno de España. VILARRUBIAS detalla la presidencia del acto con un criterio que no consideramos válido al someter a un

²⁵⁵ MARÍN CALAHORRO, F. (2010). Op. cit. (Págs. 39 y ss.)

²⁵⁶ VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000). Op. cit. (Pág. 266).

²⁵⁷ "Un acto de hermanamiento entre dos ciudades, con su conjunto de festejos y recepciones, será especial, por cuanto se trata de un acontecimiento propio del ámbito municipal, organizado por él y para un público relacionado con dicho acontecimiento. Naturalmente, si asisten, por ejemplo, el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Ministro de Asuntos Exteriores, ocupará el primero la presidencia del acto y el segundo su izquierda, puesto que la derecha la ocupará el Alcalde de la localidad, quien, como anfitrión habrá cedido su puesto (una sola vez), no por cortesía, sino por precepto legal.

Otro ejemplo es el caso de la visita oficial del Jefe de Estado a una capital de provincia donde tengan lugar diversos actos oficiales programados desde la Delegación del Gobierno, en armónica colaboración con la Comunidad Autónoma, el municipio de la capital y las Fuerzas Armadas. Éste será un acto de carácter general, excepto si la visita fuese exclusivamente para inaugurar una exposición organizada por un determinado organismo (anfitrión) y en su propio 'terreno' (en un marco propio)".

“precepto legal ²⁵⁸” la cesión moderna del Alcalde (ocupando el “dos” en una presidencia impar), dejando presidir al presidente de la Comunidad Autónoma y en “tres” al Ministro de Asuntos Exteriores. No detalla el autor la ubicación del alcalde del municipio que se hermana con el español;

- el segundo acto trata el improbable caso de una visita oficial del Jefe del Estado a una capital de provincia donde la Delegación del Gobierno organiza los actos de la visita en colaboración con la Comunidad Autónoma, el ayuntamiento de la capital de la Comunidad Autónoma y las Fuerzas Armadas. Sorprende enormemente la organización por parte de la Delegación del Gobierno, algo que en la práctica se da en muy contadas ocasiones, siendo frecuentes las organizadas por un Ministerio del Gobierno de España, de una Comunidad Autónoma o incluso de un ayuntamiento, quedando la Delegación del Gobierno, un órgano periférico de la Administración del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma, como coordinador habitual de los aspectos logísticos y de seguridad de los actos, por el Gobierno organizados, pero nunca organizador directo de la visita del Jefe del Estado cuando, Además el Ministerio de Asuntos Exteriores también tendrá algunas competencias sobre este acto.

En ninguno de estos ejemplos, el autor detalla qué instituciones organizan estos actos, clasificando los mismos como especial y general, respectivamente, utilizando criterios bastante subjetivos, que no consideramos fundamentales para establecer la clasificación de los actos ni, en absoluto determinantes a estos efectos. Aun así, coincidimos en que el primero es especial y el segundo general teniendo en cuenta al eventual organizador y los elementos que nos ayudan a definir su clasificación, pero sin olvidar que el organizador es fundamental:

- el primero diferencia el acto por el organizador, por el ámbito y por el público al que va dirigido. Un acto de hermanamiento de dos ciudades es un acto especial por realizarse con motivo de la celebración de un acontecimiento propio del ámbito específico municipal en el que se desarrolla. Además, la organización del acto conllevará una colocación, tanto de los organizadores como de los asistentes acorde con el carácter especial del acto, en el que no es suficiente utilizar la excepción de colocación de determinados invitados al acto permitida por el artículo 5.2 del reglamento;
- el segundo diferencia su clasificación por el motivo del acto, exclusivamente, ya que creemos que el otro elemento, el organizador del acto, es erróneo. Consideramos que la visita del Jefe del Estado, organizada por el Gobierno, en colaboración (necesaria) con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y el ayuntamiento del municipio (la capital de la Comunidad Autónoma) y con la participación (también necesaria) de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma es un acto de carácter general, donde los criterios de organización, presidencia y ordenación de invitados vienen suficientemente expresados en el Real Decreto.

Ante la diversidad de puntos de vista emanados desde la doctrina, vemos necesario analizar detenidamente cuales son los elementos de diferenciación de los actos que nos permita clasificarlos como generales o especiales y, posteriormente, elaboraremos una teoría al respecto, que ayudará a diferenciar unos de otros.

4. La clasificación de los actos oficiales por el organizador del acto.

Entendemos que, en primer lugar y según lo establecido en el artículo objeto de este análisis, el organizador es quien determina el carácter del acto oficial, pero surgen dudas sobre que autoridades o instituciones son las que organizan cada uno de los tipos de actos: generales o especiales.

²⁵⁸ A este respecto, el Real Decreto de Precedencias no contempla esa obligación, limitándose en su artículo 4.1. a establecer que “los actos serán presididos por la autoridad que los organiza. En caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia, ocupará lugar inmediato a la misma”. No establece, en ningún momento, limitaciones la cesión condicionada por la precedencia de la persona o autoridad a la que se cede la presidencia, siendo por tanto una apreciación subjetiva de este autor y, como ya hemos visto de LÓPEZ-NIETO.

4.1. Doctrina sobre los organizadores de actos oficiales de carácter general.

Mayoritariamente se considera que los actos de carácter general son los organizados por: la Corona, el Gobierno, la Administración del Estado, la Administración Autonómica y la Administración Local. Tratemos cada una de estas instituciones:

- La Corona. VILARRUBIAS ²⁵⁹ denomina a estos actos “de Corte”, estando “organizados por la Casa de S.M. el Rey en el Palacio Real o en la residencia que le sustituya en virtud de las funciones propias de la Jefatura del Estado”. El encargado de organizar los actos de Cortes es la Jefatura de Protocolo de la Casa de S.M. el Rey. En la práctica son poco frecuentes, siendo lo más habitual que, tanto S.M. el Rey como los integrantes de la Familia Real, asistan a actos organizados por otras instituciones o autoridades;
- el Gobierno de España, ministerios que forman parte del mismo y sus diferentes departamentos;
- la Administración del Estado que, en opinión de LÓPEZ-NIETO ²⁶⁰, “dirige la programación y celebración de todos los actos públicos oficiales de importancia, tanto de carácter nacional como internacional. Además de ella dimanan instrucciones y reglas de interpretación de las normas de protocolo, en virtud de la función normativa originaria” que, como hemos visto, corresponde al Estado en esta materia. Este autor da una importancia capital a los actos de la Administración del Estado por su amplitud, su indiscutible capacidad normativa y porque de ella surgen (como afirma el Tribunal Constitucional en sus ya mencionadas sentencias) los criterios de interpretación de las precedencias relativas entre los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales a los que concurren autoridades del Estado. Sin embargo, recordemos que la Administración del Estado no interpreta las citadas precedencias relativas en los actos de carácter especial organizados por las Comunidades Autónomas, como señaló en su día el Tribunal Constitucional. Por otra parte, en España, tanto las Comunidades Autónomas como los Ayuntamientos y demás administraciones locales, provinciales o insulares organizan muchísimos actos de carácter general a los que no son invitadas autoridades del Estado, lo que deja en manos de la entidad organizadora los criterios a aplicar al acto, excepto cuando una Administración Local o Provincial organice un acto de carácter general al que concurren autoridades de la Comunidad Autónoma, siendo ésta la que determinará las precedencias relativas, como ha indicado el Tribunal Supremo en la jurisprudencia vista hasta ahora. Finalmente, LÓPEZ-NIETO indica que “los encargados de la realización, y, en su caso, del establecimiento de los criterios comunes a los actos organizados desde otras instancias. con las limitaciones expresadas hasta el momento, son el Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno (que tiene las competencias sobre la materia asignadas a la Jefatura de Protocolo del Estado) y la oficina del Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores”. Por otra parte, dentro de la Administración del Estado, pueden organizar actos las Jefaturas de Protocolo de cada Ministerio y los órganos de las Delegaciones del Gobierno y mandos militares de la Administración Periférica del Estado;
- la Administración autonómica, lo que se concreta en todos los órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas, con sus diferentes denominaciones y funciones: el Consejo de Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma, las consejerías que integran el Gobierno, la Asamblea Legislativa y los diferentes órganos que reproducen funciones estatales en niveles autonómicos: Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social, Consejo de Estado, etc. LÓPEZ-NIETO ²⁶¹ entiende que “esta Administración puede programar y ejecutar actos públicos con arreglo a las normas de protocolo dimanantes del Estado, cuando en tales actos concurren autoridades de este último”, según ya hemos visto. Cuando no asistan a los actos más autoridades que las pertenecientes a las propias Comunidades, el protocolo puede correr a cargo de los órganos que ellas creen al efecto y al amparo de las disposiciones que puedan establecer, en uso de sus facultades normativas;

²⁵⁹ VILARRUBIAS SOLANES, F. (2004): Protocolo, ceremonial, heráldica y vexilología en el Estado, en las corporaciones públicas y en la empresa multinacional. (Pág. 67). Ediciones de la Universidad de Oviedo. Oviedo.

²⁶⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): op. cit. (Pág. 41).

²⁶¹ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): op. cit. (Pág. 44).

- la Administración local en la que contemplamos tanto las Diputaciones Provinciales y algunas agrupaciones de islas (en forma de Consejos Insulares o Cabildos Insulares) así como los principales Ayuntamientos han legislado sobre sus precedencias internas. La autonomía local incorporada en la Constitución Española (art. 140) ha hecho que tradicionalmente estas administraciones se dediquen exclusivamente a ordenar sus actos, también con las salvedades expresadas anteriormente.

No obstante, al tratar los actos de Estado y los institucionales, FUENTE ²⁶² especifica quiénes son los organizadores de los de un tipo u otro, detallando las instituciones organizadoras de los actos de carácter general que son “los promovidos por la Jefatura del Estado y los tres poderes clásicos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)”. Destacamos que el autor incluye entre los actos oficiales de carácter general los organizados por instituciones no recogidas en la redacción del Real Decreto, aunque precisa como condición que siempre que se ajusten a la naturaleza de lo determinado en sus normativas sobre el carácter general de su convocatoria (en España, actos de carácter general). Sería, pues, la normativa propia de la institución organizadora la que determinaría si el acto es de carácter general o no, alejándose del criterio de quien organiza el acto. Desde este punto de vista, los poderes Legislativo y Judicial podrían organizar actos de carácter general, algo que coincide con lo planteado por GARCÍA ²⁶³ cuando, al tratar la costumbre inveterada, habla de la apertura de la legislatura por el Rey, considerando incluso el acto “no sometido a la normativa reguladora de las precedencias en el Estado”. Aunque no queda clara la motivación para esta cuestión por la brevedad de su exposición, en nuestra opinión este acto es de carácter especial, al ser organizado por las Cortes Generales cumpliendo con los principios expresados anteriormente al tratar este tipo de actos y las instituciones que los pueden organizar. Que en el Real Decreto no se cite a las Cortes Generales expresamente no incluye a este órgano entre los que pueden organizar actos de carácter general, que sí que vienen suficientemente explicitados.

No creemos que este criterio sea válido, principalmente porque la legislación propia (que puede considerar la clasificación de los actos como considere oportuno, según sus propios criterios) pueda condicionar de esa forma la clasificación del acto, vulnerando la clasificación de los actos. No es tanto, en este aspecto, una cuestión de competencia para la regulación de los propios actos en todos sus elementos, sino más bien una cuestión de jerarquía normativa: la normativa propia de una institución constitucional no puede cambiar lo dispuesto en el Real Decreto en cuanto algo tan general y destacable como es la clasificación de los actos.

Por otra parte, FUENTE equipara actos de Estado con los generales, entrando en la clasificación territorial del Decreto franquista derogado al indicar que “podrían considerarse actos de Estado los promovidos dentro de la categoría de carácter general por los presidentes autonómicos o cargos similares, por la representación ordinaria que asumen del Estado”. Sin embargo, esta última apreciación quizá exija muchos matices y probablemente aquí habría que abrir epígrafes más precisos, como actos autonómicos o regionales, municipales, provinciales, etc. Desde este punto de vista, los actos generales tan bien especificados por el reglamento son vistos desde una perspectiva un poco más compleja, donde entran además de los factores territoriales ya expresados, otros de delegación o representación ordinaria, lo que parece complicar lo que el Real Decreto define de forma sencilla pero exhaustiva, siendo los más regulados y detallados del Ordenamiento General de Precedencias.

4.2. Doctrina sobre los organizadores de los actos oficiales de carácter especial.

En lo referente a que instituciones, organismos o autoridades organizan actos de carácter especial, en la doctrina hay una enorme dispersión al respecto. A la hora de tratar de diferenciar los actos especiales deberemos ver planteamientos sobre los actos de carácter general que hemos tratado ya, pero que ayudarán a identificar los criterios de distinción de los actos de carácter especial de los otros.

Para establecer que diferencias hay entre unos y otros, la doctrina recurre a dos criterios: quien es el organizador de los actos y los motivos de la organización de los actos, que desarrollaremos a continuación.

²⁶² FUENTE LAFUENTE, C. (2007): op. cit. (Pág. 87).

²⁶³ GARCÍA OTERO, C. (2000). Op. cit. (Pág. 13 de la ponencia).

Es muy amplia la relación de autores que ha tratado esta cuestión siendo sus conclusiones muy dispares por lo que veremos con detalle los más significativos:

a) CANO ²⁶⁴ entendía en su publicación previa a la publicación del Decreto de Precedencias de 1968, que los actos de carácter especial “tienen por objeto dar solemnidad a un acto o conmemorar una fecha señalada de una rama de la Administración española”.

Es destacable que este autor limite a una rama de la Administración los actos de carácter especial, sin más detalle, ya que en principio podemos considerar que los actos oficiales son los actos “organizados por la Administración”, lo que abarcaría todas las instituciones del Estado, no sólo los de la Administración General del Estado, si nos planteamos sus asertos como una manera de generalizar el protocolo institucional, no entrando en detalle sobre que instituciones son susceptibles de organizar actos de carácter especial. Si, por el contrario, consideráramos que se refiere únicamente a la Administración del Estado limitaríamos muchísimo las posibilidades de organizar actos de carácter especial, ya que no es esta Administración, precisamente, la que tiene más particularidades a la hora de organizar actos, siendo otras instituciones (las Cortes Españolas, en su momento, el estamento militar, etc.) las más próximas al concepto de acto de carácter especial;

b) SULLEIRO ²⁶⁵ no detalla que autoridades o instituciones organizan estos actos, pero, no obstante, entiende que el rasgo más destacable del Reglamento de 1968 es que es “realmente estricto, pero se muestra respetuoso con las circunstancias peculiares de cada caso”. Es por ello por lo que en los actos oficiales que, por su naturaleza, tienen un carácter especial, se confiere a la autoridad que los organiza la facultad de establecer la prelación porque las peculiares circunstancias de los que puedan celebrarse motivaría una regulación eminentemente casuística, dando lugar a disparidades de criterio y, sobre todo por no ser obligatoria la asistencia de determinadas autoridades, que, por el contrario, vienen obligadas a concurrir a los actos oficiales de carácter general, como expresa el propio Decreto.

Hemos de tener en cuenta que el reglamento de 1968 está muy condicionado por las autoridades asistentes a los actos de carácter general, más que por los organizadores de los mismos, un criterio que, efectivamente, se suaviza al tratar los actos de carácter especial.

Por otra parte, el segundo elemento que destaca SULLEIRO son las circunstancias de los actos, ya que conllevan una regulación casuística de precedencias y presidencias lo que los hace difícilmente regulables y los diferencia claramente de los actos de carácter especial, cuestión que, como ya hemos visto, viene expresada en el propio Decreto, como ya hemos visto.

c) LÓPEZ-NIETO ²⁶⁶ considera que las instituciones que organizan actos de carácter especial pueden pertenecer a los siguientes ámbitos o instituciones:

- Ámbito judicial, donde los actos pueden estar organizados por el Consejo General del Poder Judicial o por los órganos de gobierno de los distintos tribunales. En lo que se refiere a la presidencia de los mismos, con carácter general, serán presididos por la autoridad que los organiza y convoca, pero, cuando concurren el Rey, la Reina, el Príncipe o Princesa de Asturias o algunas de las Infantas y otros miembros de la Casa Real, los presidirán. Las demás autoridades pertenecientes al poder judicial seguirán el orden específico establecido de las normas que se mencionan en el capítulo dedicado al poder judicial ²⁶⁷.
- El Consejo General del Poder Judicial ha regulado recientemente la organización del protocolo en los actos del propio Consejo y de sus órganos de gobierno a través del Reglamento 2/2005, de 23 de noviembre, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes. Ya tratamos en su momento el Reglamento del Consejo al hablar de esta institución pero aquí reiteramos nuestro interés por las soluciones arbitradas por el Consejo para estos actos que son, junto con los universitarios y militares

²⁶⁴ CANO DE LA VEGA, J. (1965). Op. cit. (Pág. 117).

²⁶⁵ SULLEIRO GONZÁLEZ, P. (1971): Protocolo, honores y distinciones en las Corporaciones Locales. (Pág. 99). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

²⁶⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Págs. 73).

²⁶⁷ Que hemos visto al tratar las instituciones del Estado, y en particular el Poder Judicial, sus autoridades y sus actos.

los que poseen características que los hace claros ejemplos de instituciones que organizan, casi en exclusiva, actos de carácter especial.

- Por lo que atañe al Tribunal Constitucional, que el autor coloca dentro del ámbito judicial aunque no pertenece al mismo, este alto órgano, por Acuerdo de 5 de julio de 1990, estableció el orden interno de precedencias en el Tribunal. En otra parte de nuestro estudio hemos visto la colocación del Presidente del Tribunal Constitucional por delante del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en los actos, y nuestra opinión al respecto, así como las características especiales de esta institución que, como las del Ministerio Fiscal, no podemos considerarlos dentro de los tres poderes del Estado ²⁶⁸.
- En cuanto al ámbito administrativo, el autor lo divide en actos organizados por el Consejo de Estado y por los departamentos ministeriales:
 - Consejo de Estado. Como hemos visto, este supremo órgano consultivo del gobierno tiene relevancia constitucional, sin que sus competencias puedan ser sustituidas o desplazadas, no formando parte de la Administración activa. Sus funciones consultivas alcanzan tanto a los órganos del Gobierno como a los entes locales y a las Comunidades Autónomas, que pueden disponer de órganos similares dentro de su ámbito competencial. Sus actos son más bien sesiones en el ejercicio de sus funciones, y su prelación se encuentra prevista en el Reglamento Orgánico que fue aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. La última modificación de este Reglamento se efectuó por Real Decreto 449/2005, de 22 de abril. En particular, las reglas protocolarias vienen detalladas en el artículo 96 del Real Decreto 1647/1980 citado, detallándose en el mismo la colocación de los miembros del Consejo;
 - los departamentos ministeriales, cuyos actos no serán normalmente organizados por el titular del departamento ya que entrarían en otra parte de este trabajo como miembro del Gobierno, y presentan mucha mayor variedad, no ofreciendo problemas de presidencia ni de prelación entre sus miembros, pues las jerarquías administrativas aparecen muy definidas por el Real Decreto que desarrolla la estructura orgánica básica de cada Ministerio, y, en caso de conflicto, el Ministro decide, ya que el Ordenamiento General declara que la ordenación de autoridades dependientes de un mismo Ministerio se hará por el Ministro respectivo, como indica el artículo 11.3 del reglamento de precedencias .
- Las Cámaras legislativas (Congreso y Senado), cuyos actos, en su mayoría, obedecen al ejercicio de su función legislativa, por lo que a ellos sólo pueden acudir sus miembros y los del Gobierno, cada uno de ellos con su lugar debidamente señalado. Las distintas Mesas siguen el orden de nombramiento para ordenar a sus miembros, lo que tampoco ofrece dificultad. El autor da por supuesto que S.M. el Rey preside la Cámara si asiste, algo en lo que estamos de acuerdo, aunque volvemos a reconocer la tendencia del autor a establecer la presidencia de los actos de carácter especial siguiendo el principio de jerarquía más que el de competencia. La tradición de esta institución, el denominado “protocolo parlamentario”, va más allá de los actos efectuados en el ejercicio de la función legislativa de las Cámaras, porque se celebran actos con un carácter diferente al de la citada función, como puede ser la conmemoración del Día de la Constitución o la inauguración de cualquier espacio, por ejemplo, que vimos al tratar la institución de las Cortes Generales.
- El Tribunal de Cuentas. También los actos públicos que pueda organizar este órgano formarán parte del ejercicio de sus funciones. Su independencia respecto al Poder Ejecutivo y el hecho de que estemos hablando de actos de carácter especial inclina a creer que sólo el Rey y los Presidentes de las Cámaras debieran provocar una cesión de la presidencia del mismo, aunque razones de cortesía puedan aconsejar esa cesión a otras importantes autoridades que figuren en puestos anteriores a su presidente en el Ordenamiento General. Esta cuestión sigue siendo común en los planteamientos de este autor, aunque consideramos que no siempre será necesario ceder la presidencia a autoridades con más precedencia que el organizador según lo establecido por el Real

²⁶⁸ LÓPEZ-NIETO indica como anotación a la colocación del Tribunal Constitucional y del Ministerio Fiscal como elementos del ámbito judicial que: “por razones de sistemática práctica, he incluido en este lugar al Tribunal Constitucional y el Ministerio Fiscal, pero ya es sabido que ni uno ni otro forman parte del poder judicial”; citado en LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 707, nota al pie número 71).

Decreto, considerando otros argumentos, como la relación con el acto o las funciones que desarrolla la institución y la relación directa de las mismas con la autoridad asistente. Finalmente, la prelación interna del Tribunal de Cuentas se deduce de las normas por las que se rige.

- El ámbito académico, referido principalmente a las universidades. Indica el autor que estas instituciones organizan actos de carácter "específico", que no define, por lo que creemos que se refiere más a actos de carácter especial. En principio, los rectores de la Universidad ceden su presidencia, aparte de al Rey, a los miembros del Gobierno y a autoridades superiores del Ministerio de Educación (a juicio del autor, sólo a los Secretarios de Estado y Subsecretario del Ministerio). Pero se carece de soporte legal para poder mantener una postura clara.

No obstante lo anterior, que parecen basarse en una presunta dependencia de las universidades del Gobierno y el olvido de la existencia de las Comunidades Autónomas y sus autoridades, recordar la STS 6186/2004 que reconoce a la Universidad de La Laguna su capacidad de que su rector presida los actos académicos y establecer la precedencia de los invitados a sus actos, aunque no sean de su ámbito estrictamente académico sino pertenecientes a las Comunidad Autónoma de las Islas Canarias. Esta cuestión fue abordada al tratar las universidades como institución y, en especial, su autonomía reconocida constitucionalmente. Finalmente, el orden interno de prelación de sus claustros se hace depender del cargo y nivel docente, así como de la antigüedad y vienen determinados por cada universidad.

- Actos militares. Estos actos cuentan con una normativa más concreta, y el Ordenamiento remite a su regulación específica (art. 7 del reglamento de precedencias) a pesar de que sobre ellos pesa el Ordenamiento General de Precedencias para que su regulación no sea casuística determina que en cuanto a su organización se realizará por la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda y, en lo que se refiere al acto en sí, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de Actos y Honores Militares y otras disposiciones aplicables. Por otra parte, la presidencia se ordenará según lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias.

El autor señala que las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas contienen una regla de aplicación general: la precedencia de los Ejércitos, excepto cuando por razón del cargo corresponda otra, se basará, en primer lugar, en el empleo; a igualdad de este, en la antigüedad en el mismo, y así sucesivamente hasta llegar a la fecha de ingreso en el servicio; y en este último extremo se resolverá a favor del de mayor edad. Del precepto anterior se deduce que el orden de prelación general atenderá: al cargo que ostente, al empleo militar, a la antigüedad en el empleo, a la fecha de ingreso en el servicio y, finalmente, a la edad. Al margen de esta regla de aplicación general, cada una de las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos se ocupa, en algunos de sus preceptos, de la presidencia de los actos y de la precedencia de las instituciones, a lo que hay que añadir matizaciones muy concretas aplicables a actos también muy determinados.

Con relación a la presidencia y precedencias de carácter personal, ante todo, debe tenerse presente la estructura militar en su doble aspecto, tanto los empleos militares como los distintos cargos que pueden ostentar los miembros de las Fuerzas Armadas.

d) OTERO considera que, en lo que se refiere a las entidades organizadoras de los actos de carácter general hay una descripción minuciosa de entidades organizadoras de estos actos, lo que no parece dejar fuera a ninguna instancia que no sea estatal. Así, la autora enumera a la Corona y los tres niveles territoriales del Estado (el central, el autonómico y el local), reproduciendo de acuerdo con un criterio semejante lo establecido en el decreto de 1968 al referirse a actos nacionales, provinciales y locales, pero con una perspectiva diferente, pues estamos ante un Estado con una concepción y una estructura distintas. Desde luego, podemos orientar los actos de carácter general con una perspectiva territorial, pero creemos que ha perdido peso en el decreto este punto de vista, primándose las funciones de cada uno de los órganos constitucionales y la nueva división territorial del Estado.

De acuerdo con esto, la autora llega a la conclusión de que si los actos oficiales de carácter general y de carácter especial han de ser convocados por el Estado, los primeros se referían a la Jefatura del Estado, el poder ejecutivo y los niveles de poder territoriales (Comunidades

Autónomas y Entidades Locales) y los segundos, exclusivamente a los poderes legislativo y judicial. Como veremos más adelante, en los artículos 5 y 6, el poder ejecutivo puede ordenarse a sí mismo y a quienes de él dependen, pero no puede decir a las Cámaras Legislativas o al Poder Judicial cómo deben organizar 'su casa'. En nuestro análisis crítico trataremos detenidamente esta cuestión partiendo de la idea de que la división de la tipología de los actos basándonos en los tres poderes del Estado puede servirnos para clasificarlos en un primer nivel y de forma provisional, pero la complejidad de nuestro Estado lleva a pensar en una propuesta alternativa, ya que hay instituciones susceptibles de organizar actos que no desarrollan sus funciones o competencias de acuerdo con esa división estricta o son ajenas a ella.

Aunque la mayoría de los autores trata los actos militares como actos de carácter especial, OTERO ²⁶⁹ opina de diferente forma, al no considerar que las Fuerzas Armadas sean, en sí, un poder, lo que esencialmente es cierto. Considerando que es una parte de la Administración con funciones diferentes, pero la tradición asociada al estamento y su diferenciación en la Constitución conduce a pensar de diferente forma. Así, justifica que: "Las Fuerzas Armadas no constituyen un poder como el legislativo o el judicial, pero son tratadas como tales". Según la autora "las Fuerzas Armadas están compuestas por funcionarios miembros de un Ministerio, el de Defensa, la peculiar estructura de esta institución, la tradición de siglos de militarismo y el prudente respeto que la llamada 'sociedad civil' tiene hacia los uniformes han hecho que en un decreto plenamente democrático aparezcan especialmente destacados por encima del poder civil (el único que nuestra Constitución reconoce), cargos del Ministerio de Defensa que, si los asimiláramos a los de los demás Ministerios nos sorprenderíamos. Se trata de un Ministerio cuyas competencias no se han transferido a las Comunidades Autónomas".

Comentaremos esta cuestión posteriormente porque, desde el punto de vista de la autora, tiene sentido su clasificación como acto de carácter general, pero al considerar que hay más de un motivo de definición de los actos como puede ser el emisor de la comunicación u organizador del acto y el motivo de la celebración, asociado a sus funciones específicas, siguiendo con su orientación los actos militares consideramos que son de carácter especial.

Ante la indefinición de que otras instituciones pueden organizar actos de carácter especial, PORTUGAL ²⁷⁰, siguiendo las teorías de OTERO opina que pueden considerarse así:

- "los organizados por el poder legislativo y judicial 'con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades';
- los organizados por el poder ejecutivo, cuando sus actos oficiales se organizan con el objetivo de conmemorar o celebrar actos propios de su ámbito específico, y no 'acontecimientos nacionales de las autonomías, provinciales o locales'".

Por otra parte, no considera actos oficiales de carácter especial los referidos al mundo académico, ya que según indica la autora, "en la Constitución Española, el Estado español está formado por la Corona, y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y, por lo tanto, éstos son los que pueden organizar actos oficiales", algo con lo que no estamos de acuerdo porque limita los actos de carácter especial a un ámbito muy restringido, al incorporar el ámbito académico a uno de los tres poderes. Esta limitación de la estructura del Estado y sus funciones, limitada a tres poderes, no corresponde a nuestra realidad constitucional.

Sobre el punto de vista de OTERO ²⁷¹, opinamos que:

- los poderes Legislativo y Judicial organizan actos de carácter especial;
- el Poder Ejecutivo puede organizar actos de carácter especial en las circunstancias que indica el Real Decreto, es decir, cuando celebre actos propios de su ámbito específico. Es el caso de los militares, a pesar de que la autora no lo considera así;

²⁶⁹ OTERO ALVARADO, M.T. (2000). Op. cit. (Pág. 108).

²⁷⁰ PORTUGAL BUENO, M. del C. (2014): "Las celebraciones oficiales tradicionales cívico-religiosas de los municipios de España en el siglo XXI. La entrada episcopal en la Diócesis de Orihuela-Alicante". (Tesis doctoral sin publicar). (Pág. 147). Universidad Católica San Antonio. Murcia.

²⁷¹ OTERO ALVARADO, M.T. (2012). Op. cit. (Pág. 255).

- como hemos visto antes y trataremos cuando hablemos de los actos organizados por las universidades, éstas organizan actos de carácter especial. Como entidad organizadora del acto (que tiene carácter oficial cuando lo organiza una universidad pública, no siendo así cuando la universidad es privada), esta institución, reflejada en la Constitución como sabemos y dotada de una autonomía reconocida constitucionalmente, organiza actos con características diferentes a las de cualquier otra institución del Estado. De hecho, como hemos visto, aplicando las reglas de su autonomía y la utilización de sus Estatutos, la Universidad puede organizar actos académicos con características tan diferentes que es lícito y legal no cederle la presidencia al Presidente de una Comunidad Autónoma (como hemos visto en el caso de Canarias), que tampoco puede legislar sobre la obligatoriedad de la cesión apelando a la capacidad de auto organización de sus instituciones de autogobierno.

Si por algo se diferencian los actos de las universidades es que ese ámbito académico obedece a una normativa propia (los Estatutos), protegidos por la autonomía garantizada constitucionalmente.

e) MARÍN ²⁷² indica que la acotación del acontecimiento o conmemoración, como propio del ámbito específico de la institución, organismo o autoridades que lo organicen, permite clasificar el acto diferenciándolo de otros, aunque puedan participar autoridades, personalidades y miembros de otras entidades del Estado no exclusivas del ámbito en el que se desarrolle. Por eso, con carácter general, pueden establecerse, en sentido amplio, dos tipos de actos de carácter especial: civiles y militares.

Lo más importante de esta clasificación es que considera los actos militares como actos de carácter especial de forma inequívoca, en contra de lo que veíamos que planteaba OTERO. La mayoría de la doctrina sigue los dictados de MARÍN.

La clasificación para MARÍN dividiría los actos de carácter especial en civiles y militares.

- Actos de carácter especial civiles. MARÍN destaca tres grupos: el primero, que agrupa mayores diferencias, es el integrado por las instituciones que configuran los diversos poderes y administraciones del Estado; el segundo son las universidades y el tercero las Reales Academias.

Esta clasificación prácticamente abarca todas las instituciones y tiene algunas particularidades que queremos destacar:

- o en primer lugar, hay instituciones que organizan actos de los dos tipos: los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, aunque reduzca los especiales al ámbito exclusivo de la organización administrativa, que trataremos a continuación. Por otra parte, no olvidemos que cuando también el denominado "poder legislativo" de las Comunidades Autónomas organizan actos), las corporaciones locales (como también detalla VILARRUBIAS ²⁷³) y las universidades;
- o en segundo lugar, como hemos comentado sorprende que MARÍN interprete que las Comunidades Autónomas sólo organizan actos de carácter especial en el ámbito exclusivo de su organización administrativa. Poseedoras de tradiciones y costumbre relacionadas con los actos oficiales, con una enorme diversidad de instituciones propias donde los actos son siempre de carácter especial y con motivaciones, por lo tanto, muy diversas, casi todas las Comunidades Autónomas han tenido que promulgar decretos o leyes de precedencias que regulan sus actos, siendo una característica común de casi todos ellos un intento de regular los actos de carácter especial de la mejor forma posible para darles una cierta normalidad.
- Actos de carácter especial militares. Los actos castrenses, como los demás actos oficiales, deben regirse por lo establecido de forma legal y reglamentaria, sin olvidar lo que el desarrollo práctico recomienda. Los textos que sirven de referencia para definir el ceremonial y precedencias de dichos actos son los que hemos visto previamente y que detallaremos al tratar la institución militar: el Real Decreto 2099/1983 citado, las Reales

²⁷² MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 50 y ss.)

²⁷³ VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000): Op. cit. (Pág. 266).

Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, el Reglamento de Honores Militares, la Orden Ministerial de Regulación de los Actos Religiosos en Ceremonias Solemnes Militares y, finalmente, la Estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

El Ordenamiento General de Precedencias dispone que los actos militares serán organizados por las autoridades de las Fuerzas Armadas que corresponda, para su presidencia se tendrá en cuenta lo dispuesto en el mismo y para su desarrollo se respetará lo dispuesto en los textos anteriores y otras disposiciones aplicables.

f) GARCÍA ²⁷⁴ realiza una interesante aportación a los criterios a la hora de establecer la presidencia de los actos de carácter especial, al plantearse que en el futuro debería aprobarse “un nuevo régimen jurídico para estos actos que contemplara determinadas presidencias como preceptivas”. Este régimen debería contemplar necesariamente que, con independencia de quien organizara el acto, “debería quedar relegado a un papel secundario cuando concurrieran a estos actos de carácter especial el Jefe del Estado, los miembros de la Familia Real que se determine, el Presidente del Gobierno de España o el del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se celebra el acto”. De esta forma, este autor plantea que el organizador debería ceder automáticamente la presidencia del acto a estas autoridades y no a otras. Este criterio coincide, en parte, con el espíritu de la norma reguladora de las precedencias oficiales en las Islas Canarias, lo que es sorprendente. En opinión de este autor, la especial representación que asumen estas autoridades, aconseja evitar que pueda llegar a ser cuestionada la presidencia del acto al que asistan, aunque se trate de un acto especial.

Por otra parte, GARCÍA propone aquí un punto de vista sobre la presidencia de los actos de carácter especial que incluye, además del Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, al máximo representante de la Comunidad Autónoma, algo que muchas Comunidades reconocen en su normativa propia de precedencias que ordena sus actos, incluyendo, además, al Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma entre estas autoridades que deben presidir determinados actos, dada la especial representatividad de la institución parlamentaria que preside.

Sobre esto, realizar algunas consideraciones:

- los actos de carácter especiales están definidos en el art. 6 del Real Decreto de Precedencias en el Estado, caracterizándose por la libertad de su organizador para establecer la presidencia del acto y la precedencia de los asistentes. Este artículo expresa como criterios para la ordenación de las autoridades asistentes a un acto clasificado como especial, sean cuales fueren esas autoridades, “su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, los criterios establecidos en el propio Ordenamiento”. Ceder sistemáticamente la presidencia del acto a una autoridad ajena a la institución organizadora (sea el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno o el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma) vulnera el criterio establecido, siendo completamente ajeno a la normativa propia del organizador o a las tradiciones y costumbres a las que el organizador del acto se puede acoger como criterios básicos de ordenación;
- este criterio altera también el tradicional argumento “quien organiza, preside” contenido en el art. 4.1 del reglamento, uno de los pilares fundamentales de la normativa actual de precedencias en todos los ámbitos territoriales. Este criterio, además, es destacable porque establece la diferencia con respecto a la normativa franquista, que lo contemplaba en menor medida;
- disponer la presidencia de determinadas autoridades en los actos de carácter especial tiene la consecuencia de hacer muy semejantes estos actos a los de carácter general, lo que conlleva una regulación más estricta que conlleva la presidencia de determinadas autoridades. Por otra parte, la inclusión de determinadas autoridades en los actos para que los presidan, aunque no tengan relación con el mismo, aproxima el concepto de los actos de carácter especial a los actos de carácter general del decreto franquista. Esta similitud es preocupante, ya que ni siquiera los actos de carácter especial regulados por el

²⁷⁴ GARCÍA OTERO, C. (2000). Op. cit. (Pág. 12 de la ponencia).

artículo 10 del Decreto 1483/1968 son tan estrictos en lo que se refiere a quien organiza el acto, determinando que la norma general es que “la presidencia [...] corresponderá a las autoridades que los organicen”, disponiendo únicamente dos excepciones: los “actos relativos al cometido específico de un Ministerio” donde establece una presidencia de los altos cargos del Departamento (art. 10.a); y, finalmente, una excepción tan amplia como poco exigente que permite al organizador del acto asignar “expresamente la presidencia a otra autoridad” (art. 10.b);

- establecer una ordenación diferente de las autoridades e instituciones del Estado, ya sea mediante la ordenación alternativa de las mismas o intercalando entre ellas a autoridades de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales no contempladas en el Real Decreto 2099/1983, vulnera lo establecido por el Tribunal Constitucional (SSTC 38/1982 y 12/1985) que considera que el Estado es el único que puede establecer criterios de ordenación relativa entre autoridades o instituciones de diferente competencia que ha efectuado a través del Gobierno, que es quien regula las precedencias oficiales. Esta consideración es estricta para los actos de carácter general y, en lo que concierne a los actos de carácter especial, la propuesta de GARCÍA es inviable porque, como mucho, la institución organizadora puede establecer un criterio de ordenación que negociará con el Estado (como reconoce que puede realizar el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982), teniendo este la potestad de establecer finalmente el criterio de ordenación relativa y que deberá realizar en los términos que hemos señalado para los actos de carácter general.

5. Los motivos de celebración de los actos oficiales.

Aunque la doctrina no ha tratado tan exhaustivamente esta cuestión, pensamos que es importante el punto de vista de la motivación, ya que aunque las conclusiones a las que llegan los diferentes autores son muy distintas unas de otras, consideramos que es un elemento esencial para distinguir los tipos de actos.

a) LÓPEZ-NIETO ²⁷⁵ establece que los actos de carácter general, son “los que acaparan la atención de Ordenamiento General, lo que se deduce del propio concepto de los mismos, que elabora la norma”.

El autor distingue que los actos de carácter general “son los más frecuentes, de ahí el detalle con el que son tratados en el Real Decreto, en los que no sólo se establece qué instituciones son sus organizadoras, sino también la precedencia de las autoridades o corporaciones asistentes, tanto en Madrid, como capital del Estado y sede de las instituciones generales (art. 10 para ordenaciones individuales y 14 para ordenaciones de Corporaciones), como en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma (art. 12 para ordenaciones individuales y 16 para las de Corporaciones)”. No coincidimos con el autor al considerar que los actos de carácter general son los más frecuentes, ya que la libertad de la que dispone el organizador de los actos de carácter especial aboca a la organización de este tipo de actos, cuando se tenga la posibilidad de establecer una diferencia esencial con los actos de carácter general, por cualquiera de los motivos que veremos posteriormente;

b) OTERO ²⁷⁶ indica que “cuando tenemos la motivación en consideración, la diferencia es difícil de señalar. Parece claro que en los actos oficiales de carácter general se trata de acontecimientos nacionales, autonómicos o locales. El criterio de distinción es territorial. Pero cualquier acto oficial de carácter especial tiene un ámbito territorial central, autonómico o local, de modo que sea cual sea el acontecimiento está organizado por alguna de las instancias contempladas con anterioridad. El ‘ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades’ se refiere exclusivamente al emisor de la comunicación, al organizador, que es quien otorga la categoría”.

Esta orientación parte de una premisa interesante que no compartimos. Podemos definir actos de carácter general o especial según la motivación de la celebración de los mismos y de las características específicas del organizador del acto, más allá de la división estricta de poderes que realiza la autora y la territorialidad en los actos, algo que ya hemos comentado anteriormente. Nos interesa mucho la cuestión de la división estricta de poderes del Estado,

²⁷⁵ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 668).

²⁷⁶ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 104)

algo que trataremos con detalle posteriormente al analizar nuestra propuesta de diferenciación entre los actos generales y los especiales.

Esta autora ²⁷⁷ plantea que, en el antecedente inmediato del Real Decreto en vigor, “la clasificación de los actos en generales y especiales del artículo primero del Decreto 1483/1968 se establecía por primera vez una clasificación de actos basada en un criterio sistemático: son actos oficiales los organizados por autoridades del Estado y particulares los organizados a título particular, independientemente de quienes concurren a ellos”. Hablamos también por primera vez del “emisor de la comunicación como elemento determinante del carácter de la misma. A partir de este Reglamento, no ha cambiado sustancialmente esta clasificación”.

En cuanto a la diferencia entre generales y especiales, la autora no trata excesivamente el tema, limitándose a poner de manifiesto las dificultades en la clasificación: “haciendo referencia a un criterio mucho menos sistemático y más subjetivo que en los actos de carácter general, puesto que el carácter del acto por sus peculiaridades es más difícil de ver con objetividad”.

Pese a que la autora encuentra pocas diferencias entre los decretos de precedencias, sí que valora en el decreto de 1968 “la dificultad de establecer criterios diferenciales entre los de carácter general y los de carácter especial”, más allá de quién es su organizador y la división territorial en la que se basa, pero parece que deje la posibilidad de diferenciarlos por alguna peculiaridad que no define explícitamente.

Nosotros creemos que esas peculiaridades están directamente relacionadas con los dos factores analizados, que comentaremos con detalle posteriormente: el organizador del acto, con sus particularidades, y la motivación del acto, que tiene una relación directa con la autoridad o institución organizadora.

c) RAMOS ²⁷⁸ y FUENTE ²⁷⁹ diferencian unos actos de otros desde el mismo punto de vista, estableciendo que los generales son aquellos que conmemoran un acontecimiento que afecta al conjunto de la sociedad, ya sea en el ámbito nacional, autonómico, provincial o local, siendo los especiales aquellos que organizan las instituciones oficiales en el cometido de sus funciones.

Ambos autores valoran que los especiales son los más habituales, siendo muy contados los generales, de ahí la importancia de que las instituciones establezcan sus propias normativas al respecto. Estamos de acuerdo con que se ha de publicar legislación propia, pero las instituciones que organizan actos de carácter especial, en muchos casos también organizan actos generales, por lo que no es tan importante la institución en sí, sino las funciones o motivaciones que conllevan la organización de actos especiales, algo que olvidan los autores citados.

Por otra parte, RAMOS ²⁸⁰ defiende que los actos de carácter especial tienen como objetivo, como indicó en su momento CANO ²⁸¹ dar solemnidad a un acto o conmemorar una fecha señalada de una rama de la Administración española.

Esta interesante definición, citada por otros autores, no tiene demasiada validez jurídica, ya que es previa a la aprobación del Decreto franquista de 1968, algo que hemos constatado al hablar de otras propuestas de este tratadista, lo que condiciona su significado. Sin quitarle validez a su punto de vista en su momento histórico, actualmente la definición de CANO no tiene sentido porque, a pesar de que no han cambiado tanto la administración, sí lo han hecho la sociedad y sus conmemoraciones que habitualmente se realizan, por lo que no consideramos válida esta referencia.

²⁷⁷ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 96)

²⁷⁸ RAMOS FERNÁNDEZ, L.F. (2010): Op. cit. (Pág. 178).

²⁷⁹ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Pág. 95).

²⁸⁰ RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2003): Curso Superior de comunicación y protocolo. (Pág. 80). Universidad de Vigo.

²⁸¹ CANO DE LA VEGA, J. (1965): Op. cit. (Pág. 117).

6. Tesis sobre la diferencia entre actos de carácter general y especial.

Analizada la doctrina, en la que hemos apreciado criterios muy dispersos, creemos conveniente elaborar una propuesta concreta en la que estableceremos que instituciones oficiales organizan los dos tipos de actos oficiales: de carácter general y especial. Esta cuestión es de suma importancia porque la clasificación de los actos condiciona de forma determinante la precedencia y presidencia de sus asistentes y, no lo olvidemos, tiene un gran alcance y trascendencia, ya que a través de los actos se “ofrece una imagen comparativa de los diferentes cargos y entes públicos a través de los cuales se articula la convivencia democrática” (STC 12/1985, antecedente 1, que recoge lo postulado por la Generalidad de Cataluña). Pero en su argumentación la Generalidad va más allá al indicar que esa “imagen [...] debe corresponder exactamente con los principios y postulados proclamados en la Constitución, desprendiéndose de todo ello que las normas [por las de precedencia, en particular, el Real Decreto 2099/1983] a que se alude tiene ‘sustancia constitucional’”, cuestión que hemos señalado en otras parte de este estudio y que, en definitiva, ahonda en la importancia de esta cuestión, que esa sustancia constitucional se apoya en la importancia dada por la propia Constitución a las instituciones del Estado, que, convenientemente ordenadas, trasladan exteriormente la ordenación del Poder en nuestro país.

Sobre los problemas para establecer diferencias entre actos de carácter general y de carácter especial, volvemos a citar a VILARRUBIAS ²⁸², cuando indicaba que se deben estudiar los actos en atención al anfitrión, su ámbito específico y los invitados para acceder a una clasificación concreta. Detallando un poco la propuesta de este autor, vemos que plantea que los elementos son: el anfitrión (u organizador del acto), como hemos visto; el ámbito específico del acto, entendiendo que se refiere a las competencias específicas del organizador, lo que suele conllevar la motivación del acto para sus celebraciones o conmemoraciones y a un criterio de territorialidad; finalmente, añade los invitados al acto, algo que también destaca OTERO ²⁸³ y que veremos posteriormente.

En esencia esta autora, al referirse a los actos públicos oficiales indica que han de regirse obligatoriamente, como sabemos, por la legislación en vigor pero realiza una interesante aportación al valorar que resulta imprescindible para una eficaz programación de los actos oficiales contar con las normativas propias de otros colectivos que estén invitados, algo que valoraremos posteriormente al tratar los invitados al acto como un elemento a tener en cuenta a la hora de clasificar el acto. La razón de la utilización de la legislación o normativa de otros colectivos invitados al acto se basa en que la legislación oficial de precedencias de las instituciones o autoridades ni puede ni debe ordenar internamente a lo que llamamos “sociedad civil”.

Lo planteado por VILARRUBIAS es esencialmente correcto: los elementos que diferencian los actos de carácter general de los de carácter especial son el organizador y el ámbito (competencial y territorial), pero, desde nuestro punto de vista, los invitados no condicionan en absoluto la clasificación del acto. Pueden afectar algunas características del acto o la utilización de una legislación específica de precedencias para ordenarlos, pero no por ello un acto deja de ser general o especial, cumpliendo con esos criterios originarios que hemos visto y que los definen por completo, atendiéndonos a que personas o autoridades asistan al mismo, ni por la legislación que les es aplicable para ordenarlos, como explicaremos posteriormente.

Para elaborar nuestra tesis, analizaremos en primer lugar los actos de carácter general y, posteriormente los de carácter especial:

- de los primeros detallaremos: el ámbito territorial y competencial; el motivo de la celebración; la existencia de legislación propia y su utilización; para, finalmente elaborar una conclusión sobre quienes son los organizadores de los actos de carácter general.
- de los segundos analizaremos: las instituciones organizadoras, viendo desde una nueva perspectiva la cuestión de los tres poderes y analizando el criterio territorial; la motivación del acto; los invitados a los actos oficiales (donde nos detendremos en el estudio de los

²⁸² VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000): Op. cit. (Pág. 266).

²⁸³ OTERO ALVARADO, M.T. (2011): Op. cit. (Págs. 95 y 96).

antecedentes, el invitado de honor y la cesión de presidencia y qué normativa se aplica a los invitados); si existe legislación propia de precedencias y su utilización.

6.1. Estudio sobre los actos de carácter general.

Son, según la definición del artículo 3.a) del Real Decreto “los organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales” y se realizan al celebrarse conmemoraciones o acontecimientos de sus respectivos ámbitos territoriales.

Estos actos como indican LÓPEZ-NIETO ²⁸⁴ y una gran parte de la doctrina son los más habituales, aunque diferimos en parte de esta teoría. De hecho, gran parte de lo establecido en el articulado del Real Decreto va orientado en este sentido a regularlos, detallándose todo lo referente a estos actos: su presidencia, la precedencia de sus asistentes, los límites establecidos en su aplicación, etc. Probablemente el motivo de una regulación tan exhaustiva se basa en la imposibilidad de detallar todo lo referente a los actos de carácter especial.

a) El ámbito territorial y competencial.

Este artículo establece con claridad quienes pueden ser los organizadores del acto y lo hace de forma que no deja ninguna instancia territorial sin atender, como señalan muchos autores. Así, parece que estén todos los ámbitos territoriales: Gobierno y Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, pero más allá de este ámbito no olvidemos el competencial: la Jefatura del Estado, el Gobierno (que dirige la Administración General del Estado, referida también como organizadora de actos de carácter general), las Comunidades Autónomas (con todo su entramado de órganos estatutarios) y, finalmente, la Administración Local (que, como ya hemos comentado, interpretamos que incluye la administración provincial e insular). Las competencias que pueden desarrollar todos estos órganos del Estado son innumerables, no limitándose a determinadas funciones, en contra de lo que algunos autores defienden (y que veremos al tratar los actos de carácter especial) que consideran el “reparto de poderes” como un elemento a tener en cuenta al tratar esta cuestión.

La cuestión de los ámbitos territoriales enlaza con lo que, en su momento, establecía el Decreto de Precedencias de 1968 donde podemos observar criterios de ordenación de los actos que obedecían casi exclusivamente a criterios territoriales, relegándose la importancia del organizador de los mismos a ese ámbito territorial y obligándole a ceder la presidencia a autoridades destacables de ese ámbito. Así parece mantener ahora LÓPEZ-NIETO, al tratar las “conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales” pero encontramos dos cuestiones a destacar:

- la división de los actos en nacionales, provinciales y locales, tenía más sentido en un Estado configurado de forma centralista y con una dictadura como forma de gobierno, donde había pocas divisiones funcionales. Actualmente consideramos que son menos importantes las instancias territoriales que las competenciales, ceñidas o no a un territorio concreto. Esta cuestión es fundamental porque no sólo el principio de jerarquía normativa informa las relaciones entre los diferentes órganos, como sucedía en el franquismo, sino el de competencia;
- consideramos que estos actos afectan a todas las instancias territoriales. pero sobre todo están condicionados por su organizador, algo que tenía mucha menos importancia, como hemos visto, en el decreto franquista de donde provienen la mayoría de los criterios en la clasificación de los actos.

Por otra parte, un sector importante de la doctrina orienta esta cuestión desde un punto de vista de los poderes del Estado, como hemos visto anteriormente. Con este punto de vista, son generales los organizados por el Ejecutivo en todos los niveles territoriales y especiales los organizados por otras instancias no territoriales.

Una de las excepciones a esta primera clasificación, que cuenta con divisiones territoriales y de los tres poderes se encuentra en la Corona, Jefatura del Estado, que no es en sí un poder

²⁸⁴ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág. 44).

clásico de los descritos por MONTESQUIEU (Ejecutivo, Legislativo ni Judicial) ni es territorial, aunque su elevada representación afecte a todo el territorio nacional.

b) El motivo de la celebración del acto.

En segundo lugar el artículo establece otro criterio un poco más difícil de diferenciar, dado su parecido con el referido para los de carácter especial: el motivo de la celebración del acto en base a las competencias del organizador. Entendemos que las reseñadas son conmemoraciones que afectan al conjunto de la sociedad dentro del ámbito territorial del organizador del acto, sin más explicaciones, y serán actos que coincidan plenamente con las actividades desarrolladas por las instituciones y autoridades organizadoras. No obstante, la limitación establecida en el Decreto a la hora de determinar la motivación de los actos limita su competencia e induciendo a error, no sólo por su similitud con los actos oficiales de carácter especial. De esta forma, como hemos visto al tratar los actos oficiales y sus características, consideramos que sería mejor una redacción que no limitara la motivación, limitándose a establecer que se celebraran “con cualquier finalidad incluida en su ámbito de intereses o competencias”.

Como indicábamos previamente, no consideramos determinante que invitados asistan a los actos de carácter general. Puede aplicarse, como hemos visto, una legislación específica al respecto, pero en esa utilización hay límites en la vulneración de las precedencias establecidas en el Ordenamiento (art. 5) ya que si el acto general es organizado por Corona, Gobierno o la Administración del Estado se ha de seguir lo prescrito en el Ordenamiento General de Precedencias, pero si lo es por las Comunidades Autónomas o la Administración Local (en la que incluimos como siempre que se relaciona esto a la provincial e insular) se pueden utilizar prelativamente los criterios del Real Decreto, normativa propia y costumbre o tradición inveterada del lugar, pero sin alterar el orden establecido para las instituciones, autoridades y corporaciones del Estado (como estableció en su momento el Tribunal Constitucional), permitiéndose la colocación de determinados entes o personalidades en estos actos generales, de acuerdo con la tradición inveterada.

Como vemos, no siendo un elemento que pueda modificar la clasificación de los actos, la asistencia de determinadas autoridades sí que tiene influencia sobre el desarrollo del acto (en particular sobre las precedencias), ya que no pudiéndose alterar el orden de las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado (por ser una competencia estatal establecer su orden y su ordenación relativa con otras autoridades de otros ámbitos, como establece la jurisprudencia constitucional) se puede reservar o asignar un lugar a determinados entes o personalidades.

Esta cuestión es diferente para los actos de carácter especial, como veremos posteriormente (FJ 3 de la STC 38/1982).

c) La normativa propia del organizador aplicable a los actos de carácter general.

El artículo 17 del Real Decreto contempla, prescindiendo de la normativa aplicable al acto por sus organizadores “generales”, una ordenación excepcional de autoridades, colegios de Instituciones o Corporaciones en actos de carácter general en los que la autoridad organizadora, de acuerdo con la Jefatura de Protocolo del Estado, puede determinar la precedencia de autoridades e Instituciones y Corporaciones, ordenándose sólo por el orden de las autoridades, situándose a continuación las Instituciones y Corporaciones.

Esta excepción se da ante actos a los que han sido convocados conjuntamente autoridades y colegios de Instituciones o Corporaciones, como una variación a la ordenación inicial del mismo artículo del Real Decreto que establece que cada uno de los colegios de Instituciones o Corporaciones se situará a continuación de las autoridades de que dependa, estableciéndose como orden lo establecido en los artículos 10 a 14 y 12 a 16 del Real Decreto.

c.1) Actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado.

Regulados por el artículo 5 del Real Decreto, no se contempla la utilización de normativa propia de carácter interno de la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, obviándose su existencia si se diera el caso. Quiere esto decir que no tendría ninguna utilidad

que existiera esa normativa propia cuando el acto fuera organizado por estas instancias y se quisiera utilizar en los actos, porque el artículo no deja posibilidades de aplicación de otros elementos que no sean los dictados de la propia norma reguladora de las precedencias.

c.2) Actos organizados por las Comunidades Autónomas o la Administración Local.

La importancia de la normativa propia es mayor cuando el acto es organizado por las Comunidades Autónomas o la Administración local, sean generales o especiales. Así, se plantea el uso de la normativa propia del organizador en la ordenación de los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o por la Administración Local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2, al indicar que se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el propio Real Decreto, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar. Como hemos comentado, esta utilización tiene como límite el respeto al orden de las instituciones, autoridades y corporaciones del Estado (algo reiterado por el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia que han interpretado, dentro de su competencia respectiva, las diferentes normas ordenadoras del protocolo). Por otra parte, se hace una aclaración se debe respetar la tradición inveterada para la asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades, lo que deja abierta una puerta a “desordenar” a las autoridades, siempre y cuando no afecte a las autoridades e instituciones del Estado, como hemos recalado.

En cuanto a los límites expresados en el Real Decreto, no obstante, no restan importancia a la legislación propia para ser aplicada en estos actos, pero referida, casi exclusivamente a la ordenación de sus propias autoridades porque no se puede vulnerar el marco legal establecido, concretado en el principio de competencia de la ordenación relativa de autoridades de diferente orden (en particular las de las Comunidades Autónomas y las del Estado o las de las Entidades Locales y el Estado, ya que es únicamente competente el Estado). No obstante, no olvidemos que la legislación propia es una consecuencia de la autonomía funcional de algunas instituciones, y no sólo existe la autonomía territorial debidamente definida en la Constitución y referida a las Comunidades Autónomas.

A la hora de enfrentarse a un conflicto normativo en el uso de la legislación propia se debe utilizar un criterio cronológico, buscando la norma posterior en el tiempo que no haya sido derogada ni declarada inválida por un Tribunal competente, lo que supone partir de la premisa de que los Decretos posteriores al Real Decreto estatal son válidos y eficaces y coexisten con la regulación anterior y en cuanto a los anteriores a la publicación del Real Decreto (como el de Cataluña), la cuestión no ofrece problema alguno pues el propio Tribunal Constitucional proclamó la competencia autonómica para establecer sus propias normativas, si bien delimitando su alcance y eficacia (STC 38/1982), incluso permitiendo que esa ordenación no se viera alterada por la intervención de la Jefatura de Protocolo del Estado.

La importancia de la normativa propia lleva a una parte de la doctrina (GARCÍA ²⁸⁵, en particular) a proponer, como ya hemos visto anteriormente, que, si no se quiere modificar el Real Decreto de Precedencias del Estado, se puede acudir a la utilización de la cláusula residual de remisión a la normativa autonómica o local de ordenación de sus autoridades en sus respectivos ámbitos competenciales, siendo una solución viable a la ampliación de la relación de autoridades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en sus propios actos generales.

Como veremos en otra parte de nuestro estudio, la otra opción es transferir la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden en los actos generales organizados por las Entidades Locales o las Comunidades Autónomas. Esta ordenación relativa debería referirse, en particular, a la ordenación de autoridades del Estado con respecto a las autoridades de aquellos ámbitos territoriales y competenciales.

d) La costumbre en los actos de carácter general.

El Ordenamiento General de Precedencias en el Estado considera la costumbre como uno de los elementos informadores u ordenadores de las precedencias contenidas en el artículo 5.2, que trata de las ordenaciones en los actos oficiales de carácter general cuando son organizados por las Comunidades Autónomas o por la Administración Local.

²⁸⁵ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 10 de la ponencia).

d.1) El primer párrafo del artículo 5.2 se refiere a la costumbre como uno de los elementos determinantes para ordenar las precedencias de las autoridades e instituciones en los actos que estamos comentando, al disponer que los criterios de ordenación obedecerán a “lo dispuesto en el presente ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar”. Esta ordenación de criterios relega a la costumbre al último lugar, colocando por delante lo dispuesto en el propio reglamento, como en los actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, por lo tanto de acuerdo con la norma general ordenatoria de los actos generales. A continuación se sitúa la normativa propia de la institución organizadora, muy frecuente en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales, elemento del que no se podía sustraer el reglamento de precedencias.

d.2) El segundo párrafo del mismo artículo 5.2 contiene limitaciones al organizador del acto (Comunidad Autónoma o Administración Local) para disponer libremente de su potestad para ordenar a las autoridades e instituciones asistentes a un acto, de acuerdo con su propio criterio, aun teniendo en cuenta la normativa de precedencias en el Estado, que afecta, entendemos, a la conjugación de la normativa del Estado con la propia de la entidad organizadora. Esta limitación se basa en la obligación de cumplir con la regla general contenida en este apartado: “en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente ordenamiento”, que podemos concretar en la imposibilidad de realizar una alteración de la ordenación que mantienen entre sí las autoridades del Estado contenida en el reglamento, donde la acepción Estado se refiere no sólo a las autoridades de los órganos centrales, sino a todo el Estado y, de otra parte, una modificación del orden de los representantes de estos órganos al intercalarse entre ellos autoridades de diferente orden.

Las limitaciones contenidas en este párrafo obedecen al criterio expresado por el Tribunal Constitucional en las ya citadas SSTC 38/1982 y 12/1985, donde se recoge que ni las Comunidades Autónomas ni las Entidades Locales organizadoras de actos de carácter general pueden utilizar criterios de ordenación relativa de sus propias autoridades con las del Estado, al disponer el Tribunal que la competencia es del Gobierno. Sin embargo, las Comunidades Autónomas sí que poseen la competencia de ordenar autoridades de diferente orden, como hemos visto ya.

La imposibilidad de alterar el orden de las autoridades del Estado o de intercalar entre ellas a autoridades de otro u otros órdenes, se relaciona directamente con la imagen del Poder que la normativa de precedencias ordena en los actos, realizada de acuerdo con criterios uniformes en todo el Estado y que debe corresponder con la imagen de ese Poder que la sociedad posee. Por ello, en el reglamento ordenador de las precedencias en el Estado se expresa de forma taxativa (y así lo ha determinado, igualmente, el Tribunal Constitucional) que ninguna de las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales puede ordenar de otra forma a las autoridades del Estado y su incumplimiento supondría la ilegalidad de las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales en este sentido, al presentar ordenaciones alternativas. Si lo consideramos de forma amplia, vemos que carece de sentido que las autoridades o instituciones del Estado tengan una ordenación casuística basada en quien organice el acto, dónde se realice o que criterios se establezcan para intercalar a autoridades de otro orden, sea autonómico o local. Todo ello alteraría de forma destacable su imagen y provocaría confusiones sobre que poder realmente representan las autoridades asistentes a los actos o las funciones que efectivamente desarrollan. No obstante lo anterior, y aunque el reglamento es estricto en su disposición, el Tribunal Constitucional, en su STC 38/1982 entiende que en la situación de 1982 y ante determinadas circunstancias, como son que el decreto franquista de 1968 estuviera plenamente vigente, en espera de una nueva normativa que cristalizó en el reglamento de precedencias de 1983, era necesario reconocer la facultad de iniciativa de la Generalidad para establecer criterios de ordenación de autoridades de diferente orden, aunque en caso de falta de acuerdo la competencia para establecer las precedencias relativas corresponde siempre a los órganos centrales del Estado, excepción temporal que parece contener el formato de una disposición transitoria pero que parece ser tenida en cuenta como un elemento innegable de rigidez sobre esta cuestión en el posterior decreto de 1983 y que hemos visto que se desarrolla en este artículo 5.2.

Estas cuestiones no sólo están referidas a la normativa propia de las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, sino también a la costumbre o tradición “inveterada” que, por lo tanto no puede alterar el orden de las autoridades del Estado. Por ello, es importante analizar el último párrafo del artículo 5.2, que establece una excepción a la norma.

d.3) La referencia más destacable en la norma reguladora de las precedencias oficiales a la tradición o costumbre está contenida en el tercer párrafo del art. 5.2 al disponer que “se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva en favor de determinados entes o personalidades”.

Analizaremos este apartado del artículo viendo por separado sus diferentes partes, donde entendemos lo expresado en este epígrafe considerando esa costumbre o “tradición inveterada del lugar” aplicada exclusivamente a los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales como expresión de una potestad exclusiva de las mismas que en algunos actos pueden hacer uso de la misma, asignando o reservando lugares destacados a algunas personalidades o entes, pero no como una norma general aplicable a estas instituciones territoriales del Estado. De esta forma, la tradición inveterada comentada no sería general sino aplicable en circunstancias muy particulares que el legislador no ha podido definir dada la casuística de cada una de sus aplicaciones y la imposibilidad de regular esta cuestión de forma exhaustiva. El otro componente destacable es que la costumbre o tradición inveterada es del lugar y esta referencia territorial manifiesta la importancia de las tradiciones y costumbres en las administraciones territoriales, no tanto en las centrales. No consideramos que el criterio territorial sea un elemento de distinción fundamental en el reglamento ordenador de las precedencias, pero en este caso lo es a la hora de definir la costumbre o tradición.

Por otra parte, hemos de manifestar que lo expresado en esta parte del artículo 5 nos conduce a la exclusividad en la utilización de la costumbre o tradición circunscrita a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, quedando claro que no disponen de esta potestad la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado. Sin embargo, algunas de estas instituciones o autoridades también poseen costumbres o tradiciones que únicamente podrán ser aplicables en actos de carácter especial, nunca de carácter general.

La potestad de la que disponen las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tiene un límite fundamental en que no es aplicable a autoridades o instituciones del Estado contenidas en el reglamento de precedencias porque la costumbre o tradición no pueden alterar esa ordenación. Es por ello que la potestad comentada conlleva su capacidad para reservar lugares a determinadas personas o entes, no a autoridades o instituciones oficiales, cumpliendo además el límite expuesto en el mismo artículo 5.2 segundo párrafo, de no alterar la ordenación relativa de las autoridades del Estado en ninguna de las formas expuestas anteriormente: intercalación de autoridades no contempladas en el reglamento de precedencias entre las del Estado y modificación de la ordenación de las autoridades contenidas en el propio reglamento.

Los motivos normativos para no permitir que la costumbre o tradición establezca alteraciones en la ordenación de autoridades e instituciones son debidos a que:

- tanto la costumbre como la tradición del lugar (aunque sea “inveterada”) debe atenerse al principio de legalidad que debe informar ámbas. Como hemos señalado, la costumbre no puede ser *contra legem*, obviando lo dispuesto en el reglamento y colocando en lugares que no les corresponden a determinadas autoridades o instituciones, ni ser *secundum legem* y someter a la interpretación de la costumbre la colocación de determinadas personalidades o entes en los actos;
- la potestad de modificación del orden de precedencias establecido está contenida en el propio reglamento (igualmente el art. 5.2, segundo párrafo) que no permite “en ningún supuesto”, como ya hemos señalado alterar el orden establecido;
- para finalizar, existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, interpretando la competencia que conduce a la publicación de una norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado. La primera de ellas, publicada antes incluso de la aprobación del reglamento de precedencias, fue la STC 38/1982 en su FJ 2, la que dispuso que la alteración de la ordenación de autoridades e instituciones, entendiéndose que esa alteración

por parte de la institución organizadora puede efectuarse por medio de la normativa propia, como recoge la sentencia, o haciendo uso de la tradición inveterada del lugar es una competencia que, con carácter general, corresponde al Estado porque “[...] concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de la precedencia de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado” (STC 38/1982, FJ 2) que tiene, por tanto en exclusiva, esta potestad de alteración del orden dispuesto que señalábamos. En los mismos términos, ya que reproduce el mismo fundamento jurídico expuesto, se pronunció el Tribunal en su STC 12/1985, FJ 3.

Sobre el contenido de esta última parte del artículo 5.2, GARCÍA²⁸⁶ realiza una interesante crítica a la expresión “tradición inveterada”, calificándolo como un concepto extrajurídico, que supone un “plus” respecto a una costumbre. Esto conlleva que no baste para su aplicación la existencia de un uso socialmente admitido sino que es preciso que sea antiguo y arraigado. De esta forma, el autor propugna que:

- “el modelo de Estado, diseñado por la Constitución es relativamente joven por lo que la referencia al necesario carácter inveterado de la costumbre podría suponer un obstáculo al nacimiento de nuevos usos acordes con el nuevo modelo de Estado”, este concepto es de una gran indefinición porque no se establece con precisión (necesaria en el Derecho Administrativo) la característica temporal de la costumbre como uso susceptible de ser utilizado, siempre y cuando cumpliera con sus límites de legalidad, que hemos comentado;
- por otra parte, “constituye la forma consuetudinaria más importante que actualmente existe en España, de forma que si admitiésemos que sólo la costumbre antigua y arraigada es protocolariamente admisible, [siempre y cuando fuera legal, no lo olvidemos] tendríamos que rechazar costumbres nacidas de la relación entre órganos en el actual marco hasta que se consolidasen por el transcurso de los años, de ahí que la referencia a la costumbre sin adjetivación alguna podría ser más conveniente, pues alcanzaría de lleno a las inveteradas, permitiría que fuesen afianzando otras derivadas de la relación entre órganos en un estado democrático y enriquecería el campo del protocolo oficial”.

Efectivamente, la antigüedad y el uso continuado son conceptos difícilmente cuantificables, pudiendo apreciar que el problema que el autor señala nos lleva a valorar positivamente la apreciación de omitir la condición de “inveterada” de la costumbre protocolaria como fuente informadora de la norma de precedencias, aunque sea limitada a personas y entes no contenidos en el reglamento de precedencias.

Sin embargo, la apreciación de GARCÍA no puede aplicarse a la costumbre en general, ya que el reglamento regulador de las precedencias solo hace referencia a la condición de inveterada en referencia a la costumbre o tradición aplicable por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en los actos de carácter general por ellas organizados. En este caso, como hemos señalado anteriormente, la condición expresada solo afectaría a la costumbre del lugar, que el legislador considera debe constituir un elemento informador de la precedencia de autoridades en estos actos, pero debe cumplir con ese criterio extrajurídico diferenciador: que se mantenga en el tiempo, lo que conllevaría su reconocimiento social. Si no es así, la costumbre local, provincial, insular o autonómica se caracterizaría por no recoger lo que la sociedad considera que debe ser una tradición o costumbre y negaría su capacidad de influencia sobre las precedencias en los actos. Este enlaza con el concepto de garantía institucional ya que consideramos que es identificable que una parte de la imagen reconocible de una institución tiene una vinculación directa con la costumbre, de la misma forma que la tienen sus atribuciones constitucionales, principalmente el principio de autonomía, como hemos visto, deducida de los artículos 137 y 140 CE. Esto hace que las instituciones y autoridades hagan, con frecuencia, uso de conceptos semejantes al de costumbre a la hora de determinar su precedencia relativa con respecto a otras autoridades de diferente orden e incluso deduciendo de la costumbre que no es tal (porque acaba de ser adoptada) su propia regulación de precedencias. Hemos de señalar que concepto de garantía institucional tiene una relación directa, a nuestro entender, con la imagen del Poder que trasladan las autoridades e instituciones mediante su ordenación en los actos protocolarios y se presenta

²⁸⁶ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Págs. 13 y 15 de la ponencia).

ante la sociedad quien deduce de esta ordenación la importancia de unas u otras y su importancia en el entramado constitucional, sin entrar en considerar cuales son exactamente sus funciones, a que poder corresponden, o que interdependencia existe entre ellas.

e) Nuestra tesis sobre los organizadores de los actos de carácter general.

Por todo ello, nuestra tesis defiende que los organizadores de estos actos oficiales de carácter general son:

e.1) La Corona.

Los pocos actos organizados por la Corona, denominados por VILARRUBIAS “de Corte”, tendrán este carácter general. Serán generados por la Casa de S.M. el Rey o tendrá un papel predominante en su organización, al ser presididos por algún representante de la institución, ya que no descartamos que se coordine con otras instancias oficiales o privadas para llevar a cabo el acto. Pueden desarrollarse en el Palacio Real o cualquier residencia que le sustituya, pero también, aunque de forma más limitada, en otros espacios, que conllevarán la existencia de un “anfitrión”, entendiéndolo como tal entendemos al propietario o titular de los mismos, que puede alterar los objetivos de la organización por parte de la Casa.

Una característica importante de la Corona a la hora de organizar actos es que sus funciones constitucionales la alejan de los tres poderes clásicos del Estado, un elemento definitorio esencial en la clasificación de los actos para una parte de la doctrina, que trataremos posteriormente con detenimiento al tratar los actos de carácter especial.

e.2) El Gobierno.

El Gobierno, como hemos visto y según el artículo 97 de la Constitución dirige la política interior y exterior, la Administración tanto civil como militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Además, el Gobierno, en uso de esa potestad no sólo posee la función normativa de establecer la precedencia de los actos oficiales para todo el Estado, sino también la función de establecer la precedencia relativa de las autoridades del Estado cuando a los actos de carácter general concurren con autoridades de las Comunidades Autónomas (STC 38/1982).

La inclusión de la administración militar en este artículo de la Constitución condiciona a algunos autores (OTERO, PORTUGAL ²⁸⁷) que consideran que la Administración militar organiza actos de carácter general, como parte de la Administración militar, dirigida por el Gobierno, cuestión con la que no estamos de acuerdo, como hemos explicado.

El Gobierno está compuesto, según el artículo 98 de la Constitución, por su Presidente, Vicepresidentes, Ministros y demás miembros que la ley establezca, estando encargado de la realización, y, en su caso, del establecimiento de los criterios comunes a otros actos organizados desde otras instancias a través del Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno (al asumir las funciones de la extinta Jefatura de Protocolo del Estado) y la oficina del Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores (que asumió las funciones del Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores).

Por otra parte, no olvidemos que, según estableció el Tribunal Constitucional (SSTC 38/1982 y 12/1985), corresponde al Gobierno establecer los criterios de la ordenación de autoridades del Estado con las de una Comunidad Autónoma en actos de carácter general organizados por el Estado o incluso por una Comunidad Autónoma.

e.3) La Administración del Estado.

Resulta obvio que Gobierno y Administración son dos órganos distintos, aunque estrechamente vinculados, según se desprende del Título IV CE. Tal impresión se refuerza por los artículos 108 y 103 de la Constitución, que establecen, el primero, la composición del Gobierno, el segundo, la remisión a la Ley para la de la Administración, como hemos apreciado previamente en este estudio. Y, en efecto, distintas leyes regulan, además, uno y otro órgano: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y la Ley 6/1997, de 14 de

²⁸⁷ PORTUGAL BUENO, M. del C. (2014). Op. cit. (Pág. 148).

abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estas dos normas han sido, respectivamente, modificada y derogada, con efectos desde el 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

A tenor de lo establecido en el artículo 97 de la Constitución, el Gobierno "dirige [...] la Administración civil y militar", lo que ha llevado a algunos autores a entender que la dependencia orgánica conlleva que organice un tipo determinado de actos, con unas características bien diferenciadas. Además esta redacción no puede entenderse, sin más, limitándola a que el Gobierno dirige y la Administración obedece; o dicho de otro modo, que al Gobierno corresponde desarrollar una actividad política, principal, y a la Administración una actividad administrativa o subordinada por varios motivos:

- desde un punto de vista orgánico, se produce una cierta identificación entre el Gobierno y los altos cargos de la Administración, que son Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretario. El Gobierno y sus componentes constituyen, pues, el vértice de la pirámide administrativa;
- desde un punto de vista funcional, también el Gobierno (y no sólo la Administración) produce actos administrativos, y se encuentra sometido, por tanto, en cuanto a éstos, a la revisión de la jurisdicción Contencioso-administrativa. En cuanto a la cuestión de los actos políticos del Gobierno, el artículo 2 de la actual Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, (modificado por la disposición adicional 14.1 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) incluye en el ámbito de la Jurisdicción contencioso administrativa la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que sean procedentes en relación con los actos del Gobierno o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de esos actos;
- la Administración se ha convertido hoy en el eje central del Poder Ejecutivo, habiendo incluso eclipsado al Gobierno, de modo que hoy es forzoso replantearse el esquema de relaciones entre ambos, que, como indicaba GARRIDO FALLA ²⁸⁸, deben responder al principio de "neutralidad política de la Administración y neutralidad administrativa del Gobierno".

No obstante, al considerar los departamentos ministeriales estamos tratando de la Administración General del Estado que, como indican ÁLVAREZ y TUR ²⁸⁹ (y recoge, igualmente, la Ley 40/2015) comprende:

- o la Administración Central, cuyos órganos superiores, como hemos apreciado son los Ministros y los secretarios de Estado; y los órganos directivos: los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales, que se integra por los Ministerios y los servicios comunes;
- o la Organización Territorial, cuyos órganos directivos son los Delegados del Gobierno, que tienen categoría de Subsecretario, y los Subdelegados del Gobierno en las provincias, que tienen categoría de Subdirector General. También hay que incluir en este apartado a los Directores Insulares;
- o la Administración General del Estado en el exterior, cuyos órganos directivos son los embajadores y los representantes permanentes ante las organizaciones internacionales, regulada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado;
- o y, finalmente, su sector público institucional (según lo establecido en los arts. 81 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), compuesto por organismos autónomos, Entidad Públicas empresariales, autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público, fondos sin personalidad jurídica y Universidades no transferidas.

La amplitud de la Administración del Estado, sometida a principios que ya hemos visto, no es óbice para plantear, como veremos posteriormente, que puede organizar también actos de carácter especial. Es importante señalar esto porque hay una parte de la doctrina que

²⁸⁸ GARRIDO FALLA, F. (1976): Op. cit.

²⁸⁹ ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. (2015): Op. cit. (Pág. 708).

considera general cualquier acto organizado por la Administración, no siendo así ya que, desde nuestro punto de vista:

- los actos organizados por la Administración Militar, en algunos casos, y de acuerdo con la mayoría de la doctrina, son de carácter especial;
- determinados departamentos de la Administración, de acuerdo con criterios que veremos al tratar los actos de carácter especial, organizan actos que no son de carácter general por las especiales características del organizador y del motivo de la organización del acto, como expresa el artículo 3.b) del reglamento al indicar que son “organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones o actividades”;
- al hablar en el Real Decreto de “Administración Pública”, a tenor de lo establecido en el artículo 103 CE, se refiere a todas las Administraciones: del Estado, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc. que comparten los mismos objetivos y principios señalados en el texto constitucional. Sobre esta cuestión ÁLVAREZ y TUR ²⁹⁰, de acuerdo con la Ley 40/2015 tratan la regulación sistemática de las relaciones interadministrativas basándose, de una parte, en los principios de lealtad institucional, adecuación al orden de distribución de competencias, colaboración como deber de actuación para el logro de los fines comunes, cooperación voluntaria en el ejercicio de sus competencias, coordinación para garantizar la coherencia de las actuaciones, eficiencia en la gestión de los recursos públicos, responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, solidaridad interterritorial, etc. que, aunque parecen alejados del planteamiento de nuestro trabajo, también deben regir las relaciones entre las administraciones implicadas en los actos protocolarios. Pero, por otra parte, hay unos órganos de diferentes características que también regulan las relaciones entre las diferentes administraciones y que, de alguna forma, pueden tratar de forma indirecta cuestiones relacionadas con el objeto de nuestro trabajo o, al menos, obedecen en sus reuniones, a pesar de no venir expresamente incluidas en el texto del Decreto, a lo expresado en el mismo en cuanto a la ordenación de sus representantes o asistentes.

Entre ellas, la doctrina destaca:

- la Conferencia de Presidentes, que se configura como un órgano multilateral de deliberación y de adopción de acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos autonómicos, integrado por los titulares de las Presidencias respectivas, que es, al fin y al cabo, un órgano de *soft law*, como vimos en su momento;
- las Conferencias Sectoriales, que fueron creadas por la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, con la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación de los poderes públicos, sin que en ningún caso pudiesen sustituir a los órganos afectados. Recordemos que la entrada de España en la Unión Europea supuso una potenciación de las mismas, con la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea;
- las Comisiones Bilaterales de Cooperación, reguladas por la Ley 30/1992, y posteriormente recogidas por la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la finalidad de procurar una solución extraprocesal de la actividad conflictual (art. 33.2), recibiendo un nuevo tratamiento en los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público las configura como órganos de cooperación bilaterales que ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos. Recordemos que sus decisiones revisten forma de Acuerdos y son de obligado cumplimiento;

Finalmente, recordemos que los Convenios de colaboración, como instrumentos de cooperación más frecuentes, caracterizados por su amplia libertad contractual y los Planes y Programas conjuntos, regulados por la Ley 30/1992, son otros elementos a destacar, pero en este caso no bajo la forma específica de órgano.

²⁹⁰ ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. (2015): Op. cit. (Pág. 711).

e.4) Las Comunidades Autónomas.

Pueden organizar actos de carácter general, desde cualquiera de sus instituciones de autogobierno, contempladas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Sobre esta cuestión, realizar una aclaración y establecer una limitación:

- como hemos apuntado anteriormente, las Comunidades Autónomas pueden también organizar actos de carácter especial, cuando determinados servicios de sus órganos, integrados en la estructura de la Comunidad Autónoma, generan actos en uso de sus atribuciones y en el desarrollo de sus funciones, como veremos. Estos órganos suelen estar regulados en los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque hay algunos que, no estándolo, forman parte de la administración pública autonómica;
- la organización de actos por parte de las Comunidades Autónomas (generales o especiales) está reconocida en la jurisprudencia constitucional y va más allá de su capacidad de auto organización, limitada por las competencias que haya asumido estatutariamente la Comunidad Autónoma. Sobre esta cuestión hemos de tener en cuenta la cláusula residual del art. 149.3 CE que ya hemos visto, cuando se refiere a la competencia en la ordenación de autoridades estatales en actos organizados por las Comunidades Autónomas.

Es motivo de conflicto la capacidad de auto organización de las Comunidades Autónomas, competencia en la que las citadas instituciones suelen intentar situar las cuestiones referidas a las precedencias de sus autoridades de forma correcta, cuando se refiere a su propia organización protocolaria, como el orden de las consejerías o de las instituciones propias, por ejemplo. Sin embargo, deviene incorrecta cuando las Comunidades Autónomas tratan de asumir competencias no relacionadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía (recuérdese la STC 38/1982) o de regular los actos organizados por instituciones dentro su ámbito territorial pero que disponen de autonomía, reconocida por la Constitución, por lo que tampoco disponen de la competencia, como sucede con las universidades (en este sentido, la STS 6186/2004).

e.5) Corporaciones Locales.

Al tratar las Corporaciones Locales, también incluimos la administración provincial e insular que adquiere la forma de Diputaciones, Cabildos Insulares y Consejos Insulares, aunque están regulados en diferentes artículos constitucionales.

En lo que se refiere a la Administración Local, la Constitución aborda los municipios en el artículo 140. Los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía, según el art. 137 C.E. "para la gestión de sus respectivos intereses". Existe en nuestro país, a tenor del art. 3.1 de la LBRL, una variada tipología de entidades locales. Los de derecho necesario son: el municipio, la provincia y, finalmente, la Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la LBRL; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las áreas metropolitanas; y, finalmente, las mancomunidades de municipios.

De este artículo, destacar en referencia al objeto de nuestro estudio, la elección de los alcaldes y concejales, un elemento que suele condicionar la precedencia de los mismos, tanto en el decreto estatal como en los autonómicos, cumpliendo con el criterio de la "mayor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación", indicado por el Real Decreto en su exposición de motivos.

No obstante, esta autonomía declarada encuentra límites a su capacidad de auto organización por lo que en actos por ellas organizados no conlleva la ordenación de autoridades ajenas a su ámbito competencial cuando a ellos comparecen autoridades de otros ámbitos, sean del Estado o de una Comunidad Autónoma, como trataremos con detalle posteriormente. No

obstante lo anterior no hemos de olvidar la garantía institucional como un elemento definitorio de su autonomía que necesariamente hemos de valorar y sobre el que hemos elaborado una teoría vinculada a la capacidad de auto organización, como hemos visto.

Este precepto constitucional es importante desde el punto de vista de nuestro estudio, al garantizar la autonomía de los municipios, algo fundamental para entender el entramado de instituciones con diferentes ámbitos territoriales y competencias que conviven en nuestro Estado y que se verán representadas en los actos oficiales que cualquiera de ellas organice.

Como veremos, la legislación de precedencias municipal o provincial se incardina en los preceptos de diferente rango que se utilizan en los actos protocolarios. En este sentido, los municipios y las provincias, tienen reconocida la competencia de ordenar sus propias autoridades, respetando la ordenación de otras autoridades no pertenecientes a su ámbito territorial reguladas por la legislación autonómica o estatal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la norma reguladora de las precedencias en el Estado.

Por su parte, la provincia y las agrupaciones de islas están también reguladas en la Constitución (art. 141 CE). De esta regulación constitucional vemos que las provincias son entidades locales con una destacada importancia; como unión de municipios, como elemento integrador de una Comunidad Autónoma (incluso de una sola provincia), territorio foral o unión de diferentes islas.

Sobre la autonomía de las Corporaciones Locales en la organización de sus actos protocolarios, GARCÍA ²⁹¹ indica que ni el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Supremo han entrado a examinar la competencia autonómica de la regulación de los actos oficiales de los Entes Locales, aunque sí que lo hizo el Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante la STSJ ICAN 915/2002, aplicable a los actos organizados por las Entidades Locales en el territorio de esa Comunidad Autónoma pero que, por motivos evidentes no se puede hacer extensivo al resto del territorio del Estado.

Como hemos visto los Ayuntamientos y las Diputaciones suelen organizar actos de carácter general. VILARRUBIAS ponía un ejemplo al respecto donde se diferenciaban claramente los actos generales de los especiales en la Administración Local, que reproducimos porque establece con claridad la diferencia, pero también porque permite entender que, efectivamente, las Administraciones Locales (a todos los niveles territoriales) pueden organizar actos de los dos tipos:

- en el primer caso, al referirse a los actos oficiales generales municipales, el autor se decantaba por una organización por parte de la Administración del Estado, la Administración autonómica, la municipal y la militar. Creemos que es llevar al extremo el ejemplo, pero con una organización por parte del ayuntamiento de la localidad a visitar hubiera sido suficiente. Creemos que las características esenciales de este acto se corresponden con la organización por parte de cualquier administración, que utilizaría los criterios para la precedencia y presidencias de un acto de carácter general en el que la corporación municipal tendría reservado su lugar en el salón donde se celebrara el acto;
- en el segundo caso, los actos especiales en el ámbito municipal, que veremos posteriormente, se basan en que un organismo del Ayuntamiento con competencias propias dentro de la estructura municipal organice el acto, que tendrá ese carácter especial por las características específicas de sus competencias y por las especialidades de la precedencia de sus organizadores y asistentes.

Como excepción, hay una parte de la doctrina que plantea que podríamos hablar de actos de carácter general organizados por los poderes Legislativo y Judicial, como hemos visto; por ello, FUENTE añade un sexto grupo de instituciones que pueden organizar actos de carácter general, que analizaremos.

²⁹¹ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Págs. 6 y 7 de la ponencia).

e.6) Los poderes Legislativo y Judicial.

Como hemos visto al tratar los actos oficiales generales FUENTE ²⁹² considera que estos poderes podrían organizar este tipo de actos como lo hacen otros poderes del Estado. Según su criterio también son poderes e instituciones del Estado, lo que justificaría que debieran incluirse en el apartado 3.1 del Real Decreto, por tener elementos comunes con otros poderes del Estado cuando organizan actos más allá de la mera función legisladora o juzgadora (legislativo y judicial).

A esto habría que añadir que las instituciones contempladas en el artículo 3.1 antes citado incluyen instituciones autonómicas, por ejemplo, que pertenecen al poder legislativo (como las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), lo que indirectamente llevaría a pensar que también el Congreso y Senado podrían organizar actos de esta índole.

La propuesta de FUENTE es discutible, ya que consideramos que, en esta parte de nuestro estudio, hemos de ceñirnos a lo que el Real Decreto establece y a la limitación establecida a que la organización de actos de carácter general según el artículo 3.1. sólo pueden realizarla la Corona, el Gobierno, la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales. Además, las especiales características funcionales de los poderes legislativo y judicial condiciona este criterio, ya que prácticamente no podríamos incluir actos de carácter general organizados por estos poderes, siendo la mayoría de ellos especiales.

Finalmente, la doctrina es clara al respecto; dadas las características intrínsecas de la institución parlamentaria no pueden organizar actos de carácter especial.

Sobre los actos del Poder Legislativo:

- LÓPEZ-NIETO ²⁹³, al referirse a los actos que celebra este poder, señala que todos ellos obedecen al ejercicio de su función legislativa, y a ellos sólo pueden acudir los miembros de aquellas y los del Gobierno, cada uno con su lugar debidamente señalado. Sobre esta cuestión, señalar que estos actos eminentemente parlamentarios, donde los diputados y/o senadores tienen su lugar señalado como representantes de la voluntad popular y los miembros del gobierno también ocupan un lugar determinado son sólo una parte de los actos que realiza el legislativo, habiendo una amplia variedad de actos ajenos a la actividad parlamentaria;
- FUENTE ²⁹⁴, al tratar el ceremonial y protocolo parlamentario, habla de algunas características especiales del mismo:
 - o en primer lugar, considera que realmente existe un protocolo y ceremonial parlamentarios en España, ya que la colocación de autoridades en los actos celebrados por el Congreso y el Senado se regulan por unas reglas internas de las citadas instituciones;
 - o por otra parte, hay muchas autoridades parlamentarias no contempladas en las disposiciones, lo que ha derivado en la aplicación de un protocolo propio basado en las costumbres que con el paso del tiempo han terminado por convertirse en norma o práctica habitual que se tiene en cuenta en los actos internos;
 - o finalmente, las instituciones parlamentarias cuentan con su propio ceremonial, expresado en varios actos solemnes no necesariamente en el desarrollo de sus funciones constitucionales.

De acuerdo con lo que este autor indica, las particularidades descritas llevan a considerar que los actos organizados por el Poder Legislativo son de carácter especial;

- Otros autores como OTERO ²⁹⁵ o MARÍN ²⁹⁶ también consideran que los actos organizados por las instituciones parlamentarias son de carácter especial, al no detallarse explícitamente en el articulado del Real Decreto que sean generales, al ser ésta la categoría más explicitada;

²⁹² FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Págs. 126-127).

²⁹³ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 705).

²⁹⁴ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Págs. 251-252).

²⁹⁵ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 104).

²⁹⁶ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 50 y ss.)

- finalmente, GARCÍA ²⁹⁷ al tratar determinados órganos e instituciones de ámbito no territorial dotados de autonomía funcional poseen autonomía reglamentaria para la regulación las precedencias y presidencias en sus propios actos, más allá, incluso de lo regulado por la norma reguladora de las precedencias oficiales en nuestro país, como cuando se refiere a la apertura de la legislatura por el Rey en el “que estamos ante un acto del Parlamento al que no es aplicable el Real Decreto estatal”, ya que entendemos que la ordenación de los asistentes se realiza de acuerdo con las normas de protocolo de las Cortes Generales, alterando la ordenación de la presidencia y las Mesas de ambas Cámaras presentes en el acto para ceder la presidencia al Jefe del Estado y su familia ²⁹⁸, como se puede apreciar en el acto de 2016, último celebrado hasta el momento de elaborar este trabajo.

Sobre los actos del Poder Judicial:

- en lo que se refiere a los actos judiciales, el Reglamento 2/2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo de los Actos Judiciales solemnes, regula la organización y el protocolo en los actos judiciales del Consejo General del Poder Judicial y de los órganos de gobierno del Poder Judicial.

En su articulado, especialmente en el artículo 14 del capítulo III del citado Reglamento, podemos encontrar una regulación general de las precedencias de los Actos Judiciales solemnes, cuando son organizados por los órganos de gobierno interno del Poder Judicial. En esta regulación se indica la ubicación de los asistentes a los actos y, sobre todo, la colocación de las autoridades judiciales y togadas, la mesa presidencial y las autoridades no judiciales.

Deducimos, de lo dispuesto en este artículo que los actos judiciales son de carácter especial por las características de los mismos, al establecerse con claridad una ordenación de autoridades ajenas al “estamento” jurídico fuera de la presidencia del acto y dejando su colocación a expensas de lo establecido en la normativa de cada una de las autoridades no judiciales asistentes;

- la práctica totalidad de la doctrina que trata esta cuestión (OTERO ²⁹⁹, MARÍN ³⁰⁰ o LÓPEZ-NIETO ³⁰¹) considera que los actos organizados por este poder son de carácter especial.

6.2. Estudio sobre los actos de carácter especial.

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3 del Real Decreto de Precedencias, estos actos son los “organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, sin especificar mucho cuáles son exactamente, algo muy criticado por la doctrina, “con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus servicios, funciones y actividades”, como hemos visto anteriormente.

Apreciamos que, para considerar de que actos exactamente tratamos, hemos de ver criterios diferentes a los establecidos para los actos de carácter general, al no definirse para estos actos especiales circunscripciones territoriales como criterio exclusivo. Por otra parte, tal y como se expresaba en el decreto de 1968, hemos de ceñirnos en la medida de lo posible a la definición expresada y las consideraciones al respecto realizadas por la doctrina.

Desarrollando la definición:

- para una parte de la doctrina, las “instituciones, organismos o autoridades” deben tener un marcado ámbito territorial, que nosotros no consideramos determinante como lo era para los actos de carácter general, ya que pueden pertenecer a cualquier institución o autoridad del Estado en sentido amplio, no sólo a las descritas al tratar los actos de carácter general (Corona, Gobierno, Administración del Estado, Comunidades Autónomas

²⁹⁷ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Págs. 11 y 16 de la ponencia).

²⁹⁸ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia/HistXIIIleg/ArchFotSSLegXIII>

²⁹⁹ OTERO ALVARADO, M.T. (2000):. Op. cit. (Pág. 104).

³⁰⁰ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 50 y ss).

³⁰¹ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Págs. 702 y ss).

y Corporaciones Locales). A la hora de hablar de las instituciones, hemos de abandonar la idea de una estricta ordenación de tres poderes del Estado, según veremos;

- la motivación de su celebración, expresada al tratarse de “conmemoraciones o acontecimientos propios” se refiere a los actos que no tienen un carácter general, entendiéndose como tales aquellos que afecten a toda la sociedad. Así lo plantean autores como RAMOS ³⁰² y FUENTE ³⁰³. La definición contenida en el artículo no da muchas orientaciones porque es semejante a la de los actos de carácter general, por lo que tendremos que ver qué actos se organizan y por qué instituciones. Por otra parte, hay una relación directa entre las instituciones y su motivación, como veremos.
- las características de las citadas “instituciones, organismos o autoridades” que organizan los actos en sus ámbitos específicos hacen que los actos sean diferentes a los organizados con carácter general, incluso por otros departamentos o servicios de las instituciones a las que pueden pertenecer (por ejemplo un departamento de un Ministerio) por lo específico de sus servicios, funciones o actividades, que lo alejan de una concepción general del acto.

Por nuestra parte, finalmente, añadiremos un cuarto elemento: la existencia de normativa propia, con elementos especiales a la hora de utilizarla en estos actos y el uso que se realice de esas normas propias, alternativa a la regulación reglamentaria de los actos generales o, al menos, de una forma diferenciada.

Los actos generales permiten la utilización de la normativa propia cuando son organizados por las Comunidades Autónomas o Administración Local, pero de forma subsidiaria a los criterios del Ordenamiento. Sin embargo, en los actos de carácter especial el primer elemento a tener en cuenta es la normativa propia, lo que los hace muy diferentes a los de carácter general y por tanto más frecuentes, como ya hemos señalado.

Pasa lo mismo al referirse a la costumbre. El Ordenamiento igualmente establece que puede existir una costumbre establecida en este sentido, utilizada como la legislación propia o no, incluso a la vez que ella, siempre que el acto sea de carácter especial.

La doctrina define estos actos de forma dispar, sin llegar a un punto de vista común sobre qué instituciones, organismos o autoridades organizan estos actos. Por ello, para establecer nuestra teoría, consideramos que debemos tener en cuenta los siguientes criterios definitorios:

a) Instituciones organizadoras.

No podemos encuadrar las instituciones oficiales españolas en el corsé de los tres poderes, sin analizar mínimamente la vigencia de este modelo en un Estado moderno como el nuestro, definido como un Estado social y democrático de Derecho.

a.1) La cuestión de los tres poderes del Estado.

Nuestro sistema político no está configurado de forma estricta en torno a tres poderes, los clásicos descritos por MONTESQUIEU: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como hemos visto al inicio de este estudio, por lo que la consideración desde un punto de vista inalterable basándonos en este concepto lleva a una parte de la doctrina a considerar que instituciones, organismos o autoridades organizan actos de carácter especial, reduciendo la diversidad de funciones de nuestro sistema constitucional a unos poderes que, se supone, realizan de una forma u otra todas las funciones de un Estado complejo y descentralizado, como el nuestro. Nosotros consideramos que no es así, como ya señalamos en su momento dado el entramado complejo de competencias.

La idea que subyace en este complejo entramado de órganos que ejercen poderes, realizan funciones o desarrollan competencias se aparta claramente de lo planteado por autores como OTERO ³⁰⁴, que encuadran de forma estricta las instituciones, organismo y autoridades

³⁰² RAMOS FERNÁNDEZ, L. F. (2010): Op. cit. (Pág. 178).

³⁰³ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Pág. 95).

³⁰⁴ OTERO ALVARADO, M.T. (2012): Op. cit. (Pág. 263).

organizadores de los actos en los tres poderes clásicos. Sin embargo, seguiremos en nuestro desarrollo las ideas expresadas en sus trabajos por MARÍN y LÓPEZ-NIETO que analizaremos al hacer nuestra propuesta de que actos consideramos de carácter especial.

a.2) El criterio territorial

En nuestra opinión este criterio no puede establecerse como un elemento esencial a la hora de deducir que organismos, autoridades o instituciones organizan estos actos de carácter especial.

No obstante, el criterio es válido, pues los actos de carácter general recurren a él al indicar dos cuestiones:

- en primer lugar quien es el organizador del acto. Según el artículo 3.a del Real Decreto son los que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales;
- y, en segundo lugar, la motivación del acto, que en los actos generales tiene un único componente territorial, heredero de sus antecedentes legislativos históricos, como expresa el artículo 3.a del Real Decreto in fine, al indicar que se realizan con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales, lo que no deja ningún ámbito territorial sin contemplar.

Como apreciamos en la definición de estos actos hay dos referencias a la territorialidad: la primera al referirse al organizador, la segunda al establecer que el motivo por el que se celebran tenga un ámbito territorial.

Pero al tratar los actos de carácter especial, el criterio territorial desaparece, ya que el Decreto establece que estos actos basan su principal diferenciación en su indeterminación y entendemos que, no haciéndose una mención territorial explícita, los organizadores de esos actos no han de poseer características territoriales diferenciadoras, al contrario que los actos de carácter general, que sí las tenían, por eso se enumeraban con detalle.

La eventual división territorial pero no competencial, como elemento definitorio del carácter del acto, fue determinante en el Decreto de 1968, bajo una dictadura centralista, pero actualmente únicamente define estrictamente los actos de carácter general, no olvidando ninguna instancia territorial. Por eso, estudiaremos que son más importantes la motivación y el ámbito específico, entre otros criterios, para determinar quienes son los organizadores de los actos especiales.

OTERO ³⁰⁵, a la hora de diferenciar unos actos de otros indica que determinar el motivo o el objeto de la celebración es muy difícil (aunque nosotros elaboraremos una propuesta al respecto), por lo tanto, la autora, al no poder acudir al criterio territorial, y ante la indeterminación de lo que exactamente quiere decir la referencia a “sus respectivos servicios, funciones y actividades”, apuesta por el organizador como único elemento diferenciador entre unos actos y otros. Siguiendo con este razonamiento, llega a la conclusión de que los actos de carácter especial son los organizados exclusivamente por los Poderes Legislativo y Judicial, principalmente por una característica: su extraterritorialidad.

De esta forma, vemos que la orientación ofrecida por OTERO parte de la premisa de que el único criterio diferenciador proviene de qué territorialidad tienen las instituciones o autoridades que organizan los actos de carácter especial lo cual, desde nuestro punto de vista, no es válido.

Por otra parte, la territorialidad es un elemento que puede hacer que un acto de carácter general se convierta, por sus características específicas y la ordenación que de los invitados hace, en un acto de carácter especial. Creemos que esto ocurre cuando se aplica el artículo 10 del Real Decreto, al plantear que cuando el acto es de carácter general y organizado por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado y se celebra en la villa de Madrid “en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales” la ordenación habitual de las autoridades expresadas en el artículo 12 se ve modificada. Esta modificación de la

³⁰⁵ OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 104)

precedencia porque el acto se celebra en Madrid hace que consideremos especial el acto, aunque no contradiga de forma abierta el artículo 5.1. Esta ordenación, será tratada con detalle al ver el artículo 10 del Real Decreto donde, además, trataremos lo que una parte de la doctrina considera al respecto.

En nuestra tesis hay necesariamente más criterios, y creemos que una misma institución puede organizar actos de carácter general y especial más allá de su territorio de actuación o competencia. Si únicamente tuviéramos en cuenta criterios territoriales para establecer al organizador de actos de carácter especial, efectivamente nos limitaríamos a los Poderes Legislativo y Judicial, como interpreta OTERO, y, probablemente, otras instituciones no territoriales, agotándose en estos términos este criterio clasificatorio.

Por ello, consideramos que otros elementos ayudan a distinguir una clase de actos de otros: la motivación del acto, los invitados al acto, la normativa propia de la institución organizadora y su utilización y la costumbre.

b) La motivación del acto.

Es un elemento clave, directamente relacionado con el organismo o autoridad organizadores del acto y sus características. Sin embargo, los de carácter especial, careciendo de la definición explícita de su ámbito territorial, basan su idiosincrasia en el motivo de la organización de determinados acontecimientos de su ámbito específico, refiriéndose a la motivación de su celebración, algo difícil de apreciar inicialmente, como hemos visto que señalaba OTERO.

Por ello, al ser la motivación un elemento definitorio del carácter del acto, no son tan importantes las autoridades o instituciones que lo organicen, pudiendo también organizar actos de carácter general, sino por que los organizan y desde que departamento o servicio de la autoridad o institución. Es en lo que el organizador quiere comunicar a través del acto donde encontramos la diferencia de los actos de carácter general, de ahí la indefinición de los actos especiales.

Por otra parte, hay instituciones que sólo organizan actos de carácter especial porque su propio funcionamiento condiciona de forma determinante la motivación de lo que organizan. Estamos hablando, entonces, de ámbitos específicos de las instituciones o de la Administración que conllevan la diversa organización casuística que reconoce el Tribunal Constitucional, como pueden ser el académico, militar, parlamentario, judicial, etc.

c) Los invitados al acto.

Como hemos visto anteriormente no son los invitados a un acto oficial, sino el organizador del mismo quien condiciona el carácter general o especial del acto. No obstante, las características de los invitados han condicionado que una parte de la doctrina considere que es un elemento a tener en cuenta para definir el tipo de acto.

c.1) Antecedentes.

En el decreto de 1968, las características de los invitados condicionaban de forma destacable la presidencia de los actos. De hecho la presencia de determinadas autoridades era obligatoria en algunos casos. Para los actos de carácter general, cabe recordar que el artículo 6 establecía quien debía presidir los actos, aunque no fuera el organizador de los mismos, dependiendo exclusivamente del lugar donde se celebrara. El acto oficial general de ámbito territorial nacional sería presidido necesariamente por una autoridad relacionada en la lista que seguía al encabezamiento de este artículo 6. Esta condición, que obligaba a la asistencia de esas autoridades, no hacía que perdiera su condición de general.

En cuanto a los actos de carácter especial, el artículo 10 establecía quién debía presidir estos actos, recayendo normalmente en el organizador. Es el criterio de “quien organiza, preside” mantenido y ampliado en nuestros días a todo tipo de actos, generales y especiales. Al darle más importancia a este criterio se está modificando el de territorialidad, con algunas excepciones para actos de características singulares, como que el acto esté relacionado con el cometido específico de un Ministerio o que el organizador desee que otra autoridad presida el acto.

Concluimos que en el Decreto de 1968 no se contemplaba el criterio de los invitados al acto como elemento definitorio que modificara la clasificación del acto, a pesar de que podían llegar a presidirlo.

c.2) El invitado de honor y la cesión de presidencia.

En muchas ocasiones, entre los invitados al acto hay algunos con una precedencia superior a la del propio organizador, determinada normalmente por una disposición legal. En estos casos es frecuente la cesión, pero no necesariamente hay obligación de que ésta se realice.

En otras ocasiones, un invitado es considerado “de honor” por su relación directa con el acto, con el tema o el mensaje del mismo, por su importancia social, etc. aunque no esté reflejada en un ordenamiento de precedencias.

Un sector de la doctrina, como plantean principalmente MARÍN ³⁰⁶, VILARRUBIAS ³⁰⁷ y LÓPEZ-NIETO ³⁰⁸, considera que es obligada ante determinadas circunstancias, incluso algunos autores establecen la colocación del organizador según quien sea su invitado de honor. Hemos visto que históricamente la cesión era obligatoria para los actos generales y potestativamente para los de carácter especial, pero esa obligación actualmente ha desaparecido.

Por otra parte, ni siquiera cuando acuden al acto (sea especial o general) miembros de la Familia Real, con la regulación expresa que realiza el Real Decreto, el acto modifica su clasificación, estableciéndose únicamente una determinada coordinación de la ubicación y actuación de los integrantes de la Familia, nada más. Es el caso contemplado en el artículo 18 de Real Decreto, donde se regula que la Casa Real comunicará a la Jefatura de Protocolo del Estado los miembros de la Familia Real que asistan en cada caso a un acto oficial (insistimos de cualquier carácter) , para su colocación, de acuerdo con el Orden General de Precedencias, lo que da la potestad de ordenación de los miembros de la Familia a la Jefatura de Protocolo del Estado.

Es cierto que hay una relación directa entre quien ocupa la presidencia (porque organiza el acto) y el tipo de acto, pero la modificación de quien ostenta el honor de la presidencia no conlleva modificaciones en la clasificación del acto, incluso se ve reiterada su clasificación dependiendo de la adecuada elección de quien va a presidir el acto. Por ello, nuestro criterio es que la cesión de presidencia, obligada o no, tampoco condiciona la clasificación del acto.

c.3) La normativa aplicable a los invitados.

La normativa regulatoria de la precedencia de los invitados de una determinada institución u organismo es susceptible de ser utilizada para la ordenación de esos invitados entre sí en un acto ajeno y la consideraremos como un elemento más de los enumerados en el Decreto de Precedencias para ordenar autoridades e instituciones en actos generales o especiales, como veremos en el siguiente epígrafe. Por ejemplo, tanto una Comunidad Autónoma como una entidad financiera pueden ordenar a los concejales de un ayuntamiento según su propio orden interno.

Los expertos recomiendan la utilización de la legislación de precedencias ajena al organizador para ordenar a las autoridades acostumbradas a esa ordenación, con las limitaciones establecidas por el organizador del acto, según los objetivos que se plantee para el mismo y sin olvidar la limitación existente que afecta a un organizador no oficial cuando tiene que ordenar a sus invitados oficiales, siendo potestativa la utilización de legislación de precedencias a estos actos, como ya hemos visto, poniendo como ejemplo el proyecto de Decreto de precedencias de La Rioja, como elemento “invasor” de esa potestad.

Sobre la utilización de legislación ajena a los invitados, el Real Decreto plantea que hay dos órganos interpretadores del Reglamento General de Precedencias que tienen, entre otras, la potestad sobre la ordenación de los invitados en determinados actos, realizando, por tanto,

³⁰⁶ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 40).

³⁰⁷ VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000): Op. cit. (Pág. 268)

³⁰⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág. 76).

una intervención sobre el contenido del Ordenamiento y la aplicación de la normativa propia de los invitados a los actos:

- La Jefatura de Protocolo del Estado, hoy desaparecida como tal y cuyas funciones fueron directamente adscritas a Presidencia del Gobierno, era la encargada de aplicar las normas del Ordenamiento General de Precedencias (art. 2.1) en las circunstancias establecidas en el propio Ordenamiento, lo que le permitía intervenir, cuando le era solicitado, en la organización a todos los niveles del acto y, por tanto, en la ordenación de los invitados al mismo, utilizando criterios propios, orientados por el Real Decreto, solamente;
- el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores), que debía coordinarse con la Jefatura de Protocolo del Estado ante la organización:
 - o por el propio Estado de actos que tuvieran especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España y a ellos asistieran diversas autoridades españolas o extranjeras, tanto diplomáticas como no, detalladas en el Decreto;
 - o por una entidad, aunque no haya una organización directa por parte del Estado, y el acto público tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España. En este caso particular, el Ministerio de Asuntos Exteriores se coordinará con la entidad organizadora citada.

La Jefatura de Protocolo del Estado y el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, siguiendo lo establecido en el Real Decreto, podían intervenir directamente en la ordenación de los invitados a estos actos, tanto “propios” del Estado o diplomáticos e incluso ajenos, decidiendo alternativas en esa ordenación, en un amplio número de actos organizados por el propio Estado o por una entidad no perteneciente al Estado (incluso privada) pero siempre que se hiciera en unas condiciones que hacían necesaria esa coordinación y que resalta este artículo.

En ningún momento se plantea la diferente calificación de un acto de las características señaladas anteriormente por la ordenación de sus invitados, incluso en estos casos tan particulares. Además, hemos de tener en cuenta que hay determinados invitados que, tengan o no legislación propia, parece obligado integrarlos en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado por su especial importancia o representatividad. De esta forma, hemos de tener en cuenta, como indica OTERO ³⁰⁹ que lo habitual hasta el momento es ordenar la lista de invitados a partir de la legislación estatal, autonómica y local, sin tener en cuenta que éstas solo establecen o deben establecer las precedencias objetivas que el derecho formal indica para las autoridades e instituciones del Estado, mientras que en cualquier acto suelen estar presentes infinidad de asistentes que no pueden, ni deben, estar ordenados por el Estado en un sistema democrático al no pertenecer a su ámbito competencial. Si confesiones religiosas, sindicatos, empresas, partidos políticos o asociaciones ciudadanas estuvieran ordenados en sus jerarquías internas por una única legislación estatal, estaríamos ante un sistema totalitario. Es lo que podemos apreciar en la redacción del Decreto de Precedencias de 1968, al constatar que en él se establece la precedencia de miembros de la jerarquía de la Iglesia Católica, del Movimiento Nacional o del sindicato. Pese a ello, hay autores, como LÓPEZ-NIETO que propugnan la integración de la jerarquía citada, por ejemplo, en una eventual modificación del régimen de precedencias en España, como también estudia DE RETEGUI ³¹⁰ que realiza una interesante comparación entre las diferentes legislaciones iberoamericanas y de Alemania con la española. De ella deduce un orden de precedencias en el que, además del Nuncio Apostólico ya presente en la norma reguladora de las precedencias, se podría añadir a los Cardenales de la Iglesia Católica, el Presidente de la Conferencia Episcopal Española y los Arzobispos y Obispos. El trabajo de esta autora también contempla la inclusión de las autoridades de otras confesiones similares a los Cardenales, Presidente de la Conferencia Episcopal, Arzobispos y Obispos.

³⁰⁹ OTERO ALVARADO, M.T. (2012): Op. cit. (Pág. 263).

³¹⁰ DE RETEGUI MATUTE, I. (2014): “La presencia de la jerarquía eclesial en el R.D. 2099/1983 de 4 de agosto, de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado: estudio comparativo con otras normas de precedencias vigentes en países Iberoamericanos”. Revista Hispanoamericana, publicación digital de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras. Núm. 4. (Págs. 18 y 19). Recuperado en septiembre de 2017 de http://revista.raha.es/14_art8.pdf.

Como ya hemos comentado previamente, el uso de esta legislación que “acompaña” a determinados invitados, siendo importante para su ordenación, no es un elemento que condicione la clasificación del acto.

d) La existencia de legislación propia de precedencias y su utilización.

El último factor, que añadimos a la definición de VILARRUBIAS, y que orienta esta parte de trabajo, es la existencia de legislación propia de precedencias y su utilización. Inicialmente, es importante señalar que la existencia de esta normativa propia no conlleva que el acto sea, directamente, de carácter especial, ya que también los de carácter general contemplan que pueda haber normativa propia, como ya hemos apreciado, pero con una importancia inferior a si el acto es especial.

No sólo las instituciones que directamente parece que sólo organicen actos de carácter especial disponen de normativa propia, pudiendo ser algo de lo que dispongan todas las instituciones, independientemente del tipo de actos que organice, para su buen funcionamiento interno y para la ordenación de sus representantes en sus propios actos. Esta cuestión tiene una relación directa con la capacidad de auto organización de las diferentes instituciones, algo que sirve como cajón de sastre en el que cabe todo a la hora de intentar regulaciones más allá de competencias constitucionales (hacia “arriba” con el conocido contencioso entre Cataluña y el Estado sobre la ordenación de autoridades del Estado con respecto a las catalanas en los actos de carácter general organizados por la Generalidad) y estatutarias (hacia “abajo” con el contencioso entre el Gobierno de Canarias y la Universidad de La Laguna, por ejemplo).

En contraposición a los actos de carácter general, en estos actos tiene todavía más sentido la utilización de normativa propia porque el acto la precisa para su organización, al contener diferencias importantes con uno de carácter general. Estos actos surgen de una actividad diferente a la normal, su organizador posee particularidades debidas a la motivación del acto o a las funciones que desarrolla, etc.

El organizador no puede aplicar a los actos de carácter especial la legislación de forma arbitraria, sino que, pese a que el Tribunal Constitucional (FJ 3 de la STC 38/1982) reconoce que tienen características especiales y suficientemente diferenciadoras, esto conlleva que:

- partiendo de que la prelación de autoridades y corporaciones será dispuesta por la autoridad que organice estos actos, de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza, ante las peculiares circunstancias en que puede celebrarse, una norma que tratara de ser exhaustiva en la regulación de los actos de carácter especial sería casuística lo que daría lugar a disparidades de criterios y, sobre todo, en estos actos es facultativa la asistencia de determinadas autoridades, lo que imposibilita la regulación;
- y porque, dadas las amplias facultades de la autoridad que organiza el acto, puede aplicar una vía de colaboración con el Estado, cuando en los actos de carácter general es incompetente, al ser una competencia del Estado. Esta vía de colaboración está condicionada por la decisión última del Estado sobre los criterios a aplicar a esta precedencia relativa.

La motivación del Tribunal es clara ante la cuestión de la asistencia facultativa de determinadas autoridades a cada acto especial y, sobre todo, porque cada institución puede organizar de forma muy diferente sus actos de carácter especial.

Este primer argumento es muy importante ya que, en el decreto franquista, vigente todavía en el momento de publicarse la STC, era obligada la asistencia de determinadas autoridades a los actos, algo no establecido directamente, pero sí de forma indirecta al tratar de la concurrencia de autoridades que hemos visto y, sobre todo, porque independientemente de quien organizara el acto la presidencia del mismo estaba siempre asignada a determinadas autoridades de determinados ámbitos del Estado que podían comparecer en el acto y presidirlo o, al menos, ocupar la presidencia del mismo. Esta cuestión, frecuente en los actos de carácter general, variaba a la hora de establecer lo mismo para los actos de carácter especial, ya que no se puede regular detalladamente la enorme variedad de actos especiales, ni quien los organiza ni, por supuesto, quien ha de presidirlos utilizando los dos criterios

establecidos anteriormente en esa misma legislación franquista: concurrencia de autoridades y asignación de presidencia a autoridades de ámbitos muy concretos.

El segundo criterio se refiere a que cada institución puede organizar de forma muy diferente sus actos de acuerdo con su propia idiosincrasia o estructura, que viene reflejada en su normativa propia, de ahí la importancia de que exista. Recordemos que la normativa propia refleja características diferenciadoras de la institución redactora, no sólo por sus funciones sino por las especiales particularidades a la hora de entender sus actos.

Por otra parte, pese a que la autoridad organizadora del acto de carácter especial posee amplias facultades para ordenar a las autoridades asistentes, no es competente para establecer precedencias relativas (entre autoridades del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña) a pesar de disponer de una normativa propia y el Estado haber regulado la cuestión en 1968 durante un régimen diferente, porque indefectiblemente es una competencia del Estado. No obstante lo anterior, la propia STC 38/1982 reconoce un régimen provisional a la Generalidad de Cataluña hasta la publicación de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado en 1983 pudiendo tener una iniciativa sobre la ordenación de las autoridades propias con las del Estado, pero la competencia es definitivamente del Estado. Como hemos visto, ejercida la competencia con la publicación de la norma reguladora en 1983, el contenido del reglamento regulador permite ordenaciones relativas de autoridades de diferente orden a las Comunidades Autónomas (en particular, las propias con las de los Entidades Locales y las universidades) pero guarda la competencia de ordenación relativa de autoridades de cualquier orden con las del Estado para los órganos centrales o generales del Estado y, en particular, el Gobierno, que ha ejercido la competencia. No obstante lo anterior, durante ese régimen provisional es destacable que la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda establecer una vía de colaboración con el Estado a la hora de determinar prelación relativa entre autoridades del Estado y de la Generalidad, algo sencillamente imposible en los actos de carácter general organizados por las mismas autoridades, instituciones y corporaciones, donde las Comunidades Autónomas no disponen de esa posibilidad.

Este régimen provisional descrito podría hacerse extensivo en la actualidad a todos los organizadores de actos oficiales, ya sean de carácter general o especial, porque aunque la competencia de ordenación relativa de precedencias es una competencia del Estado, el sistema ganaría en flexibilidad a la hora de ordenar a autoridades propias con las del Estado en actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales e instituciones del Estado no territoriales que no sean la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado. Esta disposición conllevaría que se solucionara un problema que se plantea cuando comparecen autoridades del Estado en actos organizados por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales o algunas instituciones, que se enfrentan a establecer un orden de precedencias complejo donde intercalar autoridades de un orden con otro u otros es una tarea compleja. A ello se añade que no hay un único interlocutor en el Estado que facilite esta labor, desaparecida la Jefatura de Protocolo del Estado.

A la hora de considerar la normativa propia de la entidad o autoridad organizadora, vemos que la utilización de la misma en los actos de carácter especial es prácticamente obligatoria ya que sin ella el acto especial no tiene sentido. Esa utilización de la propia normativa (si está publicada) es seguida por la costumbre y tradición de la entidad organizadora y finalmente, por los criterios del Ordenamiento, lo que da una idea de la importancia de esa legislación propia frente a los criterios del Real Decreto. Es tan destacable su papel, que consideramos que podemos diferenciar una institución, organismo o autoridad que organiza actos de carácter especial por la existencia y utilización de esa legislación propia y de la costumbre. Y en el caso en que la institución o autoridad también organice actos de carácter general, esa legislación propia también estará presente, aunque con menor importancia, pero siempre para ordenar a sus propias autoridades, con los límites establecidos legalmente y que hemos comentado.

Finalmente, señalar que no es la utilización de la legislación propia un elemento que, en sí mismo, diferencie los actos de carácter general de los de carácter especial, pero entendemos que es uno de los factores que expresan el carácter del acto ya que, en ausencia de una regulación exhaustiva del Ordenamiento General de Precedencias, la normativa propia cumple su función ante la casuística de los actos de carácter especial.

Consideramos que los actos de carácter especial en los que la utilización de la legislación propia de la institución organizadora es más destacable son:

d.1) Actos de carácter especial civiles.

Siguiendo la terminología y clasificación de MARÍN ³¹¹, estos actos civiles están regulados por los artículos 3 y 6 del Real Decreto, que destacan por la enorme importancia de su normativa específica, dictada por la propia entidad, institución o autoridad. A ello hay que añadir las costumbres y tradiciones y, en menor medida, la propia norma de precedencias en el Estado.

Recordemos que RAMOS ³¹² y FUENTE ³¹³ consideraban los actos especiales como los más habituales, por lo que era esencial que la entidad organizadora de los mismos dispusiera de una normativa propia a aplicar. Definidos de acuerdo con una característica parcial, como es que sean organizados por las instituciones oficiales en el cometido de sus funciones la importancia de su normativa propia y específica se basa en que, si no se dispone de ella, la costumbre y los estrictos criterios de ordenación del reglamento objeto de este estudio serían lo preceptivamente utilizable a la hora de ordenar a autoridades propias y ajenas. Y así como la costumbre puede acercarse a una normativa propia “no escrita”, las directrices del ordenamiento no son muy permeables a particularidades a la hora de organizar actos oficiales.

La normativa propia, en este caso, cobra un especial sentido porque contemplará la mayoría de los extremos ordenables dentro de un ámbito propio, por supuesto, pero también de quien son autoridades o instituciones con las que se mantiene una determinada relación, ya sea de interdependencia, funciones comunes, etc. como los actos universitarios con respecto a las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas o del Estado, el Poder Judicial con respecto a la Fiscalía o los órganos cuyos miembros o titulares son nombrados por el poder ejecutivo o legislativo, tanto a nivel autonómico como central.

d.2) Actos de carácter especial militares.

Siguiendo con la clasificación de MARÍN, aunque hay una parte de la doctrina que no los considera especiales por su pertenencia a la Administración General del Estado, consideramos estos actos especiales. Es necesario valorar, entre otros criterios, en la existencia de una normativa propia de gran amplitud, pero con un nivel de detalle que se aleja de una aplicación frecuente en actos de carácter general cuando no se recurre a los criterios de ordenación establecidos por el Real Decreto. Además, estos actos son de frecuente aplicación a muchos actos con características peculiares o que contienen una parte “militar” en actos generales en los que tienen una entidad propia, como los honores militares que se rinden en algunos actos generales, por ejemplo.

El artículo 7 del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado establece detalles sobre la utilización de esta legislación propia y la del propio Real Decreto. En particular: la organización la realizará la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda, el reglamento a utilizar en ellos será el de Actos y Honores Militares y otras disposiciones aplicables, sin más detalle pero la presidencia del acto no queda integrada dentro del Reglamento de Actos y Honores Militares, sino a lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias.

La división de los actos militares en diferentes apartados los aproxima a los actos especiales del Real Decreto, que, recordemos, establecían que:

- las precedencias de los actos eran determinadas por quien los organizaba. En el caso de los actos militares, quien organiza los actos y por lo tanto los desarrolla en todos sus aspectos es la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda y, de la misma forma que en un acto de carácter especial el “superior jerárquico” no establece las precedencias del acto, en este caso el Ministro o los altos cargos del Ministerio de Defensa, en contra de lo planteado por OTERO, no intervienen en la determinación de las precedencias del acto;

³¹¹ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 51).

³¹² RAMOS FERNÁNDEZ, L.F. (2010): Op. cit. (Pág. 178).

³¹³ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Pág. 95).

- para el desarrollo del acto, el organizador ha de atenerse, en primer lugar a su normativa específica, a sus costumbres y tradiciones y, en su caso, a los criterios establecidos en el Ordenamiento General de Precedencias. De la misma forma en los actos militares, la reglamentación a utilizar son el Reglamento de Actos y Honores Militares (normativa específica) y otras disposiciones aplicables que aun no estando definidas explícitamente entendemos que son específicas del ámbito militar. Pero dada la importancia de la presidencia del acto, por su estructura muy jerarquizada, por la fecha de publicación del Decreto tras una larga dictadura militar, etc. no se permite que el Reglamento de Actos y Honores Militares dicte la presidencia del acto, sino que se ciñe, aunque los actos militares sean especiales, a una presidencia dictada de acuerdo con los criterios del Real Decreto, que los aproxima a los actos de carácter general. En el articulado del Real Decreto ésta es la única excepción que separa la reglamentación aplicable a la precedencia de la presidencia de un acto.

El Reglamento de Honores Militares, que trataremos al estudiar con detalle el artículo 7, es la reglamentación propia para los actos especiales militares.

Además, asociada a la idea de una normativa propia que permite incorporar precedencias diferentes en los actos especiales, organizados por determinadas instituciones, hay otro elemento conformador de esa modificación de la ordenación: la tradición o costumbre, que podemos encontrar, tanto en los actos de carácter general como especial al poder recurrir a la costumbre o tradición (inveterada en el caso de los actos de carácter general) para ordenar los actos.

e) La costumbre en los actos de carácter especial.

El artículo 6 del reglamento de precedencias oficiales contiene las normas referidas a la precedencia en los actos de carácter especial, donde los criterios para ordenar la precedencia son determinados por el organizador del acto, pudiéndose basar en “su normativa específica, sus costumbre y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”. Vemos que, de nuevo, se tiene en consideración la costumbre como uno de los elementos informadores a la hora de establecer un criterio de ordenación de las precedencias, siempre y cuando, como hemos comentado anteriormente, cumpla con el principio de legalidad, elemento definitorio de la costumbre en Derecho Administrativo.

Coincidiendo esencialmente, en el cumplimiento del principio de legalidad, la utilización de la costumbre o tradición en la ordenación de los actos de carácter especial tiene algunas características diferenciadoras con respecto a los de carácter general:

- es uno de los elementos utilizados, junto con la normativa propia de la institución organizadora y, en menor medida, con los criterios contenidos en el ordenamiento general de precedencias, para ordenar estos actos de carácter especial. Su importancia viene definida por la ordenación que de estos elementos realiza el legislador, dejando en último lugar a los criterios del ordenamiento general de precedencias además de que no se detallan criterios obligatorios de aplicación de ese ordenamiento cuando se organicen actos especiales, ni límites específicos a la utilización de la costumbre, al contrario que en los actos de carácter general donde se establecen criterios limitativos, principalmente de ordenación de las instituciones o autoridades del Estado;
- la costumbre o tradición definida para los actos de carácter especial, carece de dos elementos que sí que poseían ambas en los actos de carácter general: el concepto de inveterada y que sea del lugar:
 - o no se define como “inveterada”, lo que conlleva la eliminación del concepto extrajurídico aplicado a la tradición o costumbre (que señalaba GARCÍA) que hemos visto definía la costumbre aplicada los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o por las Entidades Locales. Por ello, no apreciamos en la costumbre o tradición que utilizan los organizadores de actos de carácter especial el elemento de uso continuado en el tiempo, lo que en principio parecía directamente relacionado con su aceptación social, por lo que apreciamos en esta costumbre o tradición usada en los actos de carácter especial un componente de evolución temporal que no posee la de los organizadores de actos de carácter general. Dado que una misma institución autonómica o local puede organizar actos de carácter

general o especial, como veremos a continuación, puede hacer uso de costumbres inveteradas para sus actos generales y costumbres más recientes sometidas a cierta evolución en sus actos especiales. El motivo de esta diferenciación en el uso se encuentra en la enorme diversidad de los actos de carácter especial, donde es difícil establecer criterios unitarios de clasificación por no ser posible una regulación casuística al ser imposible que el legislador ordinario llegue a prever todos los factores a tener en cuenta en los actos de carácter especial;

- o no se establece que sea “del lugar”, cuestión que, al tratar los actos de carácter general, obedecía a un criterio territorial aplicable a los actos organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales. Esta ausencia de una definición territorial, corresponde también con la enorme variedad de instituciones, autoridades o corporaciones organizadoras de los actos de carácter especial, excediendo una clasificación territorial que, por otra parte, la norma de 1983 abandonó, no manteniendo este criterio de clasificación del Decreto de 1968. Por lo tanto, la costumbre, más allá de pertenecer a una institución con un ámbito territorial específico (autonómico, local, provincial o insular) tiene como característica esencial la idiosincrasia propia de la institución organizadora, sea cual sea su ámbito territorial de actuación.

f) Nuestra tesis sobre los actos de carácter especial.

En primer lugar, sorprende que no haya en el Real Decreto una definición más precisa de que autoridades, instituciones y organismos pueden organizar actos de carácter especial, teniendo en consideración el detalle con el que se realiza la enumeración de instituciones para los actos de carácter general, no aprovechándose la oportunidad que brindó la redacción de un nuevo decreto de precedencias adaptado a la nueva constitución del Estado para aclarar algunos conceptos poco explicitados o ampliar otros contenidos en la legislación anterior.

La doctrina divide los actos de carácter especial en diferentes grupos. De entre los diferentes autores que han tratado a fondo la cuestión, destacamos a LÓPEZ-NIETO ³¹⁴, MARÍN ³¹⁵ y OTERO ³¹⁶ que han llegado a conclusiones diferentes en la clasificación que realizan de los actos oficiales, tanto generales como especiales. Un resumen de su teoría lo podemos encontrar en la siguiente tabla:

³¹⁴ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. 2ª edición. (Págs. 674, 688 y 702 y ss).

³¹⁵ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 42 – 43 y 50 y ss).

³¹⁶ OTERO AVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 104).

Tabla 3. Clasificación de los actos oficiales.

AUTOR/FUENTE	ACTOS DE CARÁCTER GENERAL	ACTOS DE CARÁCTER ESPECIAL
Real Decreto 2099/1983	Son todos aquellos que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado o Corporaciones Locales, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales.	son los organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones o actividades.
Decreto 1483/1968	Los que, con motivo de la celebración de festividades, conmemoraciones o acontecimientos nacionales, provinciales o locales, organicen las autoridades competentes.	Los que sean organizados por determinadas autoridades al afectar de modo peculiar a su respectivos servicios o funciones
López-Nieto y Mallo	1. Corona. 2. Gobierno o la Administración del Estado. 3. Comunidades Autónomas o Corporaciones locales	- Ámbito civil 1. Ámbito administrativo, organizados por: - el Consejo de Estado. - cualquier departamento ministerial. 2. Cámaras legislativas. 3. Ámbito judicial, organizados por el Consejo General del Poder Judicial, por el Tribunal Supremo o por los Tribunales inferiores. Tribunal Constitucional y Ministerio Fiscal. 4. Tribunal de Cuentas. 3. Ámbito académico. Universidades. - Ámbito militar - Comunidades Autónomas y Corporaciones locales
Otero Alvarado	1. Jefatura del Estado (Corona). 2. Poder Ejecutivo (Gobierno). Militares. 3. Niveles de poder territoriales (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones).	1. Poder Legislativo. 2. Poder Judicial.
Marín Calahorra	1. Corona. 2. Gobierno. 3. Administración del Estado. 4. Comunidades Autónomas. 5. Administración Local	Civiles: 1. Instituciones que configuran los diversos poderes y administraciones del Estado: 1.a. Actos en departamentos ministeriales. 1.b. Actos en el ámbito del Poder Legislativo. 1.c. Actos en el ámbito exclusivo de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. 1.d. Actos en las corporaciones locales. 2. Actos en las universidades. 3. Actos en las Reales Academias. Militares .
Fuente Lafuente	1. Jefatura del Estado. 2. Poder Ejecutivo. 3. Poder Legislativo. 4. Poder Judicial. 5. Comunidades Autónomas. 6. Administración local.	Instituciones oficiales en el cometido de sus funciones. Departamentos ministeriales

Las referencias a los diferentes autores, así como la clasificación de que instituciones organizan los diferentes tipos de actos, puede encontrarse en OTERO ³¹⁷, MARÍN ³¹⁸ y FUENTE ³¹⁹.

Nuestra teoría sobre los actos oficiales de carácter especial viene expresada en la siguiente tabla:

³¹⁷ OTERO AVARADO, M.T. (2000): Op. cit. (Pág. 104).

³¹⁸ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 42, 43, 50 y ss.).

³¹⁹ FUENTE LAFUENTE, C. (2007): Op. cit. (Pág. 87).

Tabla 4. Tesis sobre la clasificación de los actos oficiales.

ACTOS DE CARÁCTER GENERAL	ACTOS DE CARÁCTER ESPECIAL
1. Jefatura del Estado. 2. Gobierno. 3. Administración del Estado. 4. Comunidades Autónomas. 5. Administración Local.	1. Actos civiles. 1.1. Poderes del Estado. 1.1.1. Ejecutivo (Gobierno y Administración del Estado). 1.1.2. Legislativo. 1.1.3. Judicial. 1.2. Otras instancias constitucionales 1.2.1. Consejo General del Poder Judicial. 1.2.2. Tribunal Constitucional. 1.2.3. Ministerio Fiscal. 1.2.4. Tribunal de Cuentas. 1.2.5. Defensor del Pueblo. 1.2.6. Instituciones del mundo de la cultura. 1.2.6.1. Reales Academias e Instituto de España. 1.2.6.2. Instituto Cervantes. 1.2.7. Comité Económico y Social. 1.3. Instancias territoriales. 1.3.1. Organos periféricos de la Administración General del Estado. 1.3.1.1. Delegados del Gobierno. 1.3.1.2. Subdelegados del Gobierno. 1.3.2. Comunidades Autónomas. 1.3.3. Administración local (también provincial o insular) 1.4. Universidades. 2. Actos Militares.

De acuerdo con una parte de la doctrina (LÓPEZ-NIETO, MARÍN) podemos dividir los actos oficiales de carácter especial en dos categorías principales, teniendo en cuenta la entidad organizadora de los mismos: civiles y militares. A partir de esta división esencial de los actos especiales cuando detallamos nuestra tesis sobre que órganos e instituciones organizan los diferentes tipos de actos especiales:

1. "Actos civiles.
 - 1.1. Los poderes del Estado.
 - 1.1.1. Ejecutivo (Gobierno y Administración General del Estado).
 - 1.1.2. Legislativo.
 - 1.1.3. Judicial.
 - 1.2. Otras instancias constitucionales.
 - 1.2.1. Consejo General del Poder Judicial.
 - 1.2.2. Tribunal Constitucional.
 - 1.2.3. Ministerio Fiscal.
 - 1.2.4. Tribunal de Cuentas.
 - 1.2.5. Defensor del Pueblo.
 - 1.2.6. Instituciones del mundo de la cultura.
 - 1.2.6.1. Reales Academias e Instituto de España.
 - 1.2.6.2. Instituto Cervantes.
 - 1.2.7. Consejo Económico y Social.
 - 1.3. Instancias territoriales.
 - 1.3.1. Órganos periféricos de la Administración General del Estado: Delegados y Subdelegados del Gobierno.
 - 1.3.1.1. Delegados del Gobierno.
 - 1.3.1.2. Subdelegados del Gobierno.
 - 1.3.2. Comunidades Autónomas.
 - 1.3.3. Administración Local (también provincial e insular).
 - 1.4. Universidades.
2. Actos Militares".

Veremos cada uno de ellos, teniendo en cuenta que las instituciones relacionadas ya han sido comentadas anteriormente en profundidad, por lo que no entraremos en detalles sobre su funcionamiento sino sobre sus características esenciales que pueden condicionar la tipología de los actos que organizan. Para mantener la ordenación que postulamos, desarrollaremos nuestro análisis siguiendo la numeración del esquema anterior que unifica las teorías de estos dos autores:

1) Actos civiles.

La gran diferencia que establece una parte de la doctrina entre actos civiles y militares se basa, esencialmente, en las especiales particularidades de los actos organizados por el denominado estamento militar. Entendemos que la denominación de actos civiles frente a militares es meramente descriptiva, sin embargo, hay autores como OTERO que ponen en duda la conveniencia de tal denominación. No es una clasificación general de los actos, pero a efectos de este trabajo es útil la denominación para separar unos de otros tal y como hacen otros autores como MARÍN o LÓPEZ-NIETO.

A pesar de la diferenciación entre unos poderes y otros, no olvidemos la argumentación realizada anteriormente sobre la división de funciones y competencias, más allá de la estricta división de poderes. La clasificación que realizamos a continuación es únicamente a efectos de clasificación de los actos y sobre las propuestas que hemos resumido añadiremos algunas instituciones.

1.1. Los poderes del Estado.

Hemos incluido aquí los actos organizados por:

1.1.1) Ejecutivo (Gobierno y Administración General del Estado).

No siendo estrictamente el Gobierno de la Nación o la Administración del Estado, que de forma general podemos encontrar más próximos a los actos de carácter general por la rigidez de sus planteamientos, los “departamentos o servicios” dependientes de los Departamentos ministeriales o, en general de la Administración del Estado, estén o no integrados en la estructura ministerial, organizan actos en uso de sus funciones y atribuciones cuyas características diferenciadoras hacen que los clasifiquemos bajo este epígrafe de actos de carácter especial.

Recordemos que la Administración Pública, en general, no sólo abarca la Administración General del Estado, sino que es un poder público con personalidad jurídica propia, que también ejerce funciones ejecutivas. En este sentido, la Constitución se refiere a la llamada “función ejecutiva” (art. 97 CE, como hemos visto anteriormente), cuyo contenido se adjudica al Gobierno, si bien la lacónica referencia en el texto constitucional da pie a que podamos interrogar sobre el hecho de si el Gobierno se identifica necesariamente con el poder ejecutivo o si otros poderes públicos también lo encarnan, cuestión que hemos tratado someramente al hablar de los “tres poderes” de Montesquieu y su relación con los actos de carácter especial. Téngase en cuenta que el abanico de funciones que se atribuyen constitucionalmente al Gobierno supera con creces los límites del poder ejecutivo clásico y que no parece difícil delimitar el contenido de esa “función ejecutiva” a la que alude la Constitución, aunque, al menos en apariencia, sabemos que la concibe con una de las funciones específicas del Gobierno.

El papel preeminente del Parlamento, al definir la Constitución a España como una Monarquía Parlamentaria, es perfectamente conciliable con el papel directivo del Gobierno, que le confiere el rol de auténtico impulsor de la acción del resto de órganos constitucionales. De esta manera, del mandato constitucional del artículo 97, se confiere al Gobierno una potestad directiva genérica sobre la política interior y exterior y, por otra parte, se trata de una referencia también específica a la Administración, tanto civil como militar.

Históricamente, los Departamentos ministeriales han organizado actos de este carácter, como los reflejados en el artículo 10 del Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprobaba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones, cuando establecía la presidencia del acto por la autoridad organizadora excepto cuando se organizaba en un Ministerio porque se establecía una presidencia obligada del titular del Departamento u otros altos cargos señalados en este artículo o, como segunda opción, que el organizador asignara expresamente la presidencia a otra autoridad ³²⁰. Desde luego el artículo está condicionado por la obligación de que la presidencia de los actos, aun especiales, esté

³²⁰ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. (Pág. 103).

asignada a las más altas autoridades, ya sea de forma interna o porque el organizador determina que la presidencia la ostentará otra autoridad, que entendemos tendrá relación con el acto o será superior a los altos cargos del Ministerio enumerados en el artículo.

Recordemos que no son sus funciones sino las especiales características de sus actos, consecuencia de su motivación al celebrarlos, la que hace que los actos tengan características diferenciadoras.

Aunque entendemos que de forma estricta las funciones no pueden ser un elemento diferenciador entre actos de carácter general y especial en este caso porque son, al fin y al cabo, las habituales de la Administración del Estado en toda su amplitud y aunque puede parecer que les sean aplicables las reglas de los actos de carácter general, es cierto que dentro de la Administración del Estado hay funciones tan sumamente dispares que algunas de ellas pueden conllevar actos de carácter especial.

Es normal que en determinados actos de estas características se utilice normativa propia del departamento organizador. Como hemos visto en otra parte de nuestro trabajo, la presidencia de estos actos será ostentada por el titular del Departamento ministerial, pero no por ello podemos considerarlos actos del Gobierno porque no es el titular del departamento ministerial quien los organiza.

Sin entrar en detalle sobre su desarrollo, sirvan como ejemplo las entregas de las Medallas al Mérito de las Bellas Artes, en su categoría de oro, que se realizan anualmente, organizadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Secretaría de Estado de Cultura), la firma de un convenio de colaboración en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o la Entrega de Cartas Credenciales.

También cabe destacar como órgano asesor del Gobierno al Consejo de Estado cuyos actos suelen ser sesiones plenarias estando sometidos a la regulación de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y su modificación por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. Por otra parte, a última modificación de este Reglamento Orgánico se efectuó por Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, según hemos visto al tratar este órgano.

1.1.2) Poder Legislativo.

Hemos visto que las dos Cámaras que integran las Cortes Generales (el Congreso de los Diputados y el Senado) organizan actos de carácter especial encuadrados bajo el epígrafe de “actos parlamentarios” con especiales características para la precedencia de sus miembros y las presidencias de los mismos.

Aunque dentro de los actos organizados por las Cámaras hay actos de Estado o que pueden parecer generales (Día de la Constitución, Apertura de la Legislatura, etc.) por sus presidencias u organización, el Real Decreto establece claramente que los actos del Poder Legislativo no son generales. Hemos visto que hay algunos autores que no comparten este punto de vista (FUENTE, GARCÍA), pero es una mera cuestión de definición ante de características específicas de sus actos.

El Legislativo, además, utiliza su propia normativa, contenida por en el Reglamento de cada una de las Cámaras ante el inexistente Reglamento de las Cortes Generales, que ya hemos comentado, así como la tradición o costumbre parlamentaria como elementos informadores de sus actos.

1.1.3) Poder Judicial.

Los actos organizados por este poder también son de carácter especial, porque poseen características que los hacen diferentes a los de otros poderes e instituciones del Estado. En este sentido, la doctrina es unánime, a excepción de FUENTE, que, como hemos visto, entiende que algunos actos de este Poder pueden ser generales en algunos casos, según su motivación.

El Poder Judicial, además, emitió una norma al respecto: el ya indicado Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprobaba

el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, del que ya hemos visto algunos artículos. Este Acuerdo, normativa propia del Consejo General del Poder Judicial y, en general, de todos los juzgados y tribunales de Justicia, indica las especiales características de los actos organizados por el Poder Judicial por sus funciones específicas y también por el ceremonial de sus acontecimientos y conmemoraciones, que reflejan una manera diferente de entender los actos.

En particular, el Reglamento del Consejo es respetuoso con las atribuciones del Consejo al indicar que su ámbito de aplicación se ciñe al de los actos judiciales, materia sobre la que el Consejo General del Poder Judicial goza de plena potestad normativa, de conformidad con el artículo 110.2.q) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No se aborda, por carecer este órgano de competencia, el tratamiento protocolario de los representantes del Poder Judicial y de sus órganos de gobierno, bien sea en el protocolo general del Estado o bien en el de las Comunidades Autónomas.

1.2. Otras instancias constitucionales.

Bajo este epígrafe agrupamos una serie de instituciones, reguladas en la Constitución, que no estando estrictamente dentro de la estricta división de poderes de nuestro Estado (utilizada por algunos autores como elemento definitorio) organizan actos que podemos considerar como especiales por las características de las propias instituciones, su funcionamiento o funciones, legislación propia, estructura, etc.

De entre todas ellas destacamos:

1.2.1) El Consejo General del Poder Judicial.

Como hemos señalado previamente, el órgano de gobierno de los jueces, organiza actos que, en gran medida, han sido regulados por el Acuerdo de 2005 citado anteriormente y que regula esencialmente actos de carácter especial.

Los actos del Consejo, jurisdiccionales o no, denotan una forma especial de organizar y ordenar los actos, de acuerdo con su tradición y la regulación reglamentaria que se ha hecho de ellos, de acuerdo con la idiosincrasia de este órgano y, en general del Poder Judicial.

1.2.2) Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional, como hemos visto no es estrictamente poder judicial, sino un órgano independiente con funciones asociadas al control de la Constitución. En nuestro sistema político hay otros órganos cuyas funciones no encajan en ninguna de las clásicas de legislar, ejecutar o juzgar. Entre ellos, la figura del Jefe del Estado en nuestra Monarquía constitucional, con su poder arbitral y moderador, o el Tribunal Constitucional, que tratamos ahora, como órgano encargado de garantizar la superioridad normativa de la Constitución. Tampoco parecen encajar en el reparto de poderes los órganos consultivos de diferente origen y funciones, como el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo o el Comité Económico y Social.

Los actos del Tribunal tienen, pues, particularidades que hacen de ellos actos de carácter especial, relacionadas directamente con sus funciones constitucionales. Además, el Tribunal, como la mayoría de las instituciones que organizan actos de carácter especial, dispone de normativa propia para sus actos que lo diferencian esencialmente de otros órganos del Estado y, aunque sus características difieren de las de sus antecedentes históricos (el único es el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República) su normativa propia contiene una cierta tradición, que se aproxima más a la judicial que a otras, por motivos evidentes basados en su jurisdicción específica. Como indicaba LÓPEZ-NIETO³²¹ el Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional dedicaba su capítulo III "De las precedencias y de los Magistrados eméritos" a las normas de precedencia en el orden interno (art. 40), en los actos públicos no jurisdiccionales (art. 41) y las prerrogativas de Presidentes, Vicepresidentes y Magistrados eméritos del Tribunal.

³²¹ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 707).

Como vimos, en los actos de toma de posesión de los Magistrados del Tribunal, en las renovaciones del mismo o en la propia actividad jurisdiccional podemos apreciar las especiales características de sus actos.

1.2.3) Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal, que tratamos en su momento, y del que desarrollaremos algunas cuestiones referidas a precedencias en sus actos (ver la explicación del artículo 12 del Real Decreto en un epígrafe posterior de este trabajo), tiene legislación propia que establece reglas de precedencia del Fiscal General del Estado y de otros integrantes del Ministerio Fiscal en los actos, principalmente judiciales. De hecho, el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes contempla la asistencia de los altos representantes del Ministerio Fiscal a sus actos, disponiendo su colocación en los mismos.

Esta legislación es la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que fue modificada en última instancia por la Ley 24/2007, de 9 de octubre. En ella, además del artículo 30, comentado posteriormente como hemos dicho, en el artículo 33 se indica la equiparación en honores, categorías y retribuciones de los miembros de la Carrera Fiscal con los de la Carrera Judicial, estableciendo en su epígrafe 2 el lugar a ocupar por los representantes del Ministerio Fiscal en el lugar inmediato siguiente al de la autoridad judicial en los actos oficiales y en las reuniones de gobierno de los Tribunales y Juzgados, estableciendo así reglas de precedencia que denota la importancia del Ministerio en los actos judiciales, manteniendo los criterios del artículo 30.

Tanto las particularidades en el funcionamiento como las funciones específicas de esta institución o su normativa propia se asemejan mucho a los actos que organiza el Poder Judicial, por lo que pensamos que igualmente son actos de carácter especial.

1.2.4) Tribunal de Cuentas.

Como hemos visto anteriormente, el Tribunal de Cuentas organiza actos que formarán parte del ejercicio de sus funciones, siendo regulado por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo. Este Tribunal organiza diversos actos con unas especiales características, desde la celebración de un seminario o jornadas hasta la entrega de distinciones a presidentes eméritos del Tribunal, en los que la ordenación de los propios integrantes del Tribunal, las consideraciones sobre la eventual cesión de presidencia, etc. son elementos que distinguen esta institución de otras, basándose, en parte, en la larga tradición del Tribunal.

Recientemente ha sido modificada de forma indirecta la Ley Orgánica que regula este Tribunal por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, afectándose, además de la Ley Orgánica 2/1982 citada, a la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

1.2.5) Defensor del Pueblo.

Este Alto Comisionado de las Cortes Generales está regulado por el art. 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y, sobre todo, por su Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado de a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983. Este Reglamento ha sido modificado por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992, de 26 de septiembre de 2000 y de 25 de enero de 2012.

La institución tiene algunas prerrogativas que llevan a pensar en que los escasos actos que organiza son de carácter especial. Así lo podemos apreciar en el artículo 7 del Reglamento citado, cuando regula su tratamiento, dejando al Reglamento de las Cortes Generales (todavía sin publicar) su participación en las mismas y su precedencia en los actos oficiales del Congreso, el Senado y las propias Cortes Generales, de quien depende la institución.

Por otra parte, el mismo artículo establece en su apartado segundo algo habitual en las instituciones que organizan actos de carácter especial: la supletoriedad de la legislación de precedencias en el Estado para lo no dispuesto por su propia normativa, aunque esta parte

del artículo no está redactado de forma específica para las cuestiones de protocolo, sino de forma muy general, pero que consideramos incluye estas cuestiones.

1.2.6) Instituciones del mundo de la cultura: Instituto de España, Reales Academias e Instituto Cervantes.

1.2.6.1) El Instituto de España y las Reales Academias.

El Instituto de España es, según el artículo 1 Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, una corporación de derecho público que reúne a las nueve Reales Academias de ámbito nacional para la coordinación de las funciones que deben ejercer en común. Esta institución no dispone de normativa propia que pueda aplicar a los actos, organizados por él o por las Reales Academias que forman parte del mismo.

Está integrado por las Reales Academias: Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, Nacional de Medicina, de Jurisprudencia y Legislación, Nacional de Farmacia y de Ingeniería. Todas ellas se ordenan dentro de los actos organizados por el Instituto por orden de mayor a menor antigüedad en su creación.

La creación de la Academia de Ingeniería por Real Decreto 859/1994, de 29 de abril, y su inclusión ya como Real en el Instituto de España, obligó a modificar el Real Decreto 1160/2010 por Real Decreto 536/2015, de 26 de junio, al objeto de integrarla convenientemente.

Sobre la precedencia interna de cada Real Academia, LÓPEZ-NIETO ³²² indica que el Real Decreto no establece norma general de precedencia que ordene internamente cada una de las Reales Academias que componen el Instituto, pues cada una tiene un órgano de gobierno con distinta denominación y número variable de miembros, lo que conlleva una precedencia interna de sus órganos dispuesta por sus respectivos estatutos.

Los actos organizados por el Instituto de España y por cualquiera de las Reales Academias son de carácter especial, condicionados por la estructura interna de cada una de ellas, por su funcionamiento particular y el uso de su legislación propia, lo que las diferencia de cualquier otra institución oficial.

Ni el Instituto de España ni las Reales Academias que lo integran, son las únicas Corporaciones de Derecho Público existentes en España, pero sí las únicas relacionadas expresamente en la redacción original del Ordenamiento General de Precedencias.

Cumpliendo con lo establecido en la exposición de motivos del Real Decreto al expresar el tan repetido argumento de que en él resulta indeclinable un mayor reconocimiento de las instituciones del mundo de la cultura, el Real Decreto incluye actualmente, aunque no haya modificado directamente su redacción, al Instituto Cervantes, que comentaremos a continuación, como uno de los pocos elementos representativos del ámbito cultural que diferencian la norma reguladora de las precedencias actual con respecto a la del régimen franquista, pese a la declaración de intenciones del Real Decreto de 1978 en su introducción.

1.2.6.2) El Instituto Cervantes.

Aunque no está contemplado en la Constitución como una institución del Estado (al igual que no lo están el Instituto de España o las Reales Academias), este Instituto, regulado por la Ley 7/1991, de 21 de marzo, aprobó su Reglamento por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre. En la Disposición adicional única se incluyen las normas de precedencia para el Instituto como órgano colegiado, indicando que se situará en el reglamento regulador de las precedencias detrás del instituto de España y las Reales Academias, por lo que hay una cierta equiparación entre todas estas instituciones. En el rango individual se destaca a su Director y al Secretario General, que se situarán, respectivamente, detrás del último subsecretario y director general (o sus asimilados) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

³²² LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Págs. 718 y ss).

Esta modificación del reglamento de precedencias hace que incluyamos al Instituto como uno de los organismos de carácter cultural que entendemos contenido en el reconocimiento del mundo de la cultura que recoge la exposición de motivos del Real Decreto.

Sin hacer un análisis pormenorizado de los actos del Instituto podemos encontrar una especial organización de sus actos más solemnes, como el centenario de Camilo José Cela (celebrado en febrero de 2016) u otros actos como la reunión del Patronato, celebrado bajo la presidencia de SS.MM. los Reyes en diciembre de 2015) que no detallaremos por no ser motivo de este estudio pero que denotan que sus actos son oficiales y de carácter especial.

1.2.7) Consejo Económico y Social.

Esta institución es mencionada indirectamente por la Constitución en sus artículo 9, que recoge un mandato dirigido a los poderes públicos de promover y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica y social, tanto directamente como a través de organizaciones o asociaciones y, en menor medida, en el art. 105 CE que establece la representación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, para la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Este Consejo fue creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, con la misión de reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho. Tiene el carácter de un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral que no viene recogido en el Real Decreto. Posteriormente, fue aprobado su Reglamento de organización y funcionamiento por el Pleno del Consejo citado el día 25 de febrero de 1993. Ni la ley ni el Reglamento del Consejo reflejan cuestión alguna referida a precedencias, ni siquiera a la hora de ordenar a los consejeros en sus reuniones, pero la importancia del órgano y sus funciones específicas que ningún otro órgano constitucional realiza, condicionan que sus escasos actos más allá de sus reuniones ordinarias o extraordinarias tengan las características propias de un órgano con unas funciones que ninguna otra institución realiza.

A pesar de que no consta explícitamente en el Reglamento de precedencias, que no lo cita ni para la ordenación individual de las autoridades ni para la colegiada, consideramos que, como institución consultiva del Gobierno, cuando organice actos serán de carácter especial teniendo en cuenta, además, la disparidad de sus integrantes.

1.3. Instancias territoriales.

La Constitución de 1978 ha dado carta de naturaleza a una variedad de diferentes “centros” normativos, al instaurar la autonomía de las Comunidades Autónomas y consagrar la de las Entidades Locales.

1.3.1) Organismos periféricos de la Administración General del Estado.

Dentro del Ejecutivo, que hemos visto previamente, hay otros órganos regulados constitucionalmente (art. 154 CE) que queremos destacar por su especial importancia: los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

1.3.1.1) Delegados del Gobierno.

Las Delegaciones del Gobierno representan al Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas. Los Delegados, en particular, ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en cada uno de esos territorios (servicios integrados y no integrados).

Las Delegaciones están integradas por los siguientes órganos: Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y Direcciones Insulares; Secretaría General y, en su caso, Vicesecretaría General; Áreas funcionales, para la gestión de los servicios integrados de Fomento, Industria y Energía, Sanidad y Política Social, Alta Inspección de Educación y Trabajo e Inmigración; Gabinete, como órgano de apoyo y asistencia inmediata al Delegado; y, finalmente, la Comisión Territorial de Asistencia, integrada por los Subdelegados del Gobierno, los Directores Insulares en su caso, el Secretario General, el Jefe de Gabinete, los Directores de

las Áreas Funcionales y los responsables de los servicios no integrados que el Delegado del Gobierno determine.

Además, los siguientes Órganos realizan funciones en relación con las Delegaciones del Gobierno, de acuerdo con su normativa específica: el Servicio Jurídico del Estado, que realiza las funciones de asistencia jurídica; y la intervención General de la Administración General del Estado, que realiza las funciones de intervención y control financiero.

Actualmente existen 17 Delegaciones del Gobierno, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas y 2 Delegaciones del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla, por sus especiales características como Ciudades Autónomas.

1.3.1.2) Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares.

El Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado, disponía que su nivel orgánico de Subdirector general salvo en las Comunidades Autónomas de una sola provincia. Dependen orgánicamente del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, siguiendo la regulación de la Ley 40/2015. Con distinto nivel administrativo, y subordinados a los Subdelegados o Delegados del Gobierno, están los Directores insulares de la Administración General del Estado en las islas.

1.3.2) Comunidades Autónomas.

Como ya hemos apuntado, las Comunidades Autónomas y todas las instituciones propias de las mismas, reflejadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, pueden organizar tanto actos de carácter general como especial.

Reguladas inicialmente por el artículo 137 de la Constitución y desarrolladas ampliamente por el Capítulo Tercero del Título VIII de la Constitución, muchas Comunidades Autónomas han legislado respecto a sus precedencias interna. Recordemos que lo han hecho, por orden cronológico hasta la fecha: Cataluña, Navarra, Murcia, Islas Canarias, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Ciudad Autónoma de Melilla y Extremadura. Sorprende que no lo haya hecho el resto de Comunidades Autónomas, aunque sólo sea para disponer de una norma legal que ordene internamente sus autoridades e instituciones en uso de su competencia para ello.

Como hemos visto y analizado, son frecuentes los actos de carácter especial, organizados por las Comunidades aunque no los únicos, ya que hay muchos actos que podemos clasificar como de carácter general. Los primeros los organizan según motivaciones basadas en la idiosincrasia propia de sus instituciones y van más allá de los cánones de actos generales, no tanto por la tradición o costumbre inveterada sino por el propio funcionamiento de estas instituciones. Algunos autores tratan estos actos especiales y los detallan, como veremos posteriormente. Por otra parte, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia reconoce su existencia (FJ 3 de la STC 38/1982). A la hora de establecer los criterios de ordenación de autoridades del Estado deberán cumplir con la jurisprudencia constitucional que diferencia la precedencia relativa de los actos de carácter general de los de carácter especial, que analizaremos al tratar la presidencia y precedencia de estos actos.

A pesar de las clasificaciones “territoriales” que mantiene una parte importante de la doctrina no consideramos esta clasificación como un elemento esencial para definir los actos de las Comunidades Autónomas. El criterio territorial es válido para otras instituciones (Corona, Gobierno como tal, etc., según refleja el art. 3 del Real Decreto) pero no condiciona definitivamente que los actos organizados por cualquier Comunidad Autónoma en su ámbito territorial sean siempre generales o especiales. Los actos de las Comunidades Autónomas, como los de otras instituciones territoriales, están más condicionados por la diversidad de sus funciones y competencias en la estructura del Estado que estrictamente por su territorialidad.

1.3.3) Entes locales.

Regulada, como hemos anticipado, por el artículo 137 de la Constitución, se desarrollan sus características esenciales en el capítulo segundo del Título VIII de la Constitución, tanto la Administración Local (art. 140 CE) como provincial (Arts. 141.1 y 141.2) e insular (art. 141.4)

organiza actos de carácter general y especial, como veíamos que señalaba VILARRUBIAS; sin embargo, una parte importante de la doctrina considera que sólo organiza actos de carácter especial.

Por otra parte, de la regulación constitucional deducimos que pueden existir instituciones diferentes a las diputaciones (en forma de Mancomunidades o Comarcas) que agrupen municipios (art. 141.3).

Al igual que las Comunidades Autónomas, muchos municipios disponen de normativa propia que organiza sus actos y sus autoridades. Diferente cuestión son las Diputaciones y Cabildos o Consejos Insulares que, pese a su importancia a la hora de organizar actos no suelen disponer de una legislación para sus actos.

1.4. Universidades.

RAMOS ³²³ destaca la autonomía de las universidades, reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, que deja en una futura regulación legal la citada autonomía. Esta autonomía fue desarrollada, como hemos visto por la Ley 11/1983, de 23 de agosto, de Reforma Universitaria, cuyo artículo 3.2 desarrolla ese particular. Este autor manifiesta que “el carácter autónomo de las Universidades debe permitir, en principio, que cada una fije en un reglamento o en el uso cotidiano, el estilo o las formas propias de su protocolo. Pero sería una extraña incongruencia que coexistiera una pluralidad de formas sin relación ni vinculación entre ellas, que nada tuvieran que ver con la tradición. Por eso, lo más habitual es que, pese a la variedad que podemos encontrar, la práctica mayoría sigan la pauta del llamado protocolo complutense, por ser el vigente en la Universidad Central” (como la denomina el autor, siguiendo su tradición histórica). Este protocolo sirve de factor de homogeneización para el conjunto de las universidades españolas, al que se incorporan elementos propios de cada universidad. Sobre esta cuestión de la autonomía universitaria, GARCÍA ³²⁴ recuerda que su autonomía alcanza la autonomía estatutaria o de gobierno, que debe interpretarse como el reconocimiento de la posibilidad de establecer sus propias normativas de ordenación para actos universitarios.

En esta importante cuestión de la autonomía universitaria aplicada al protocolo, añadir la destacable STS 6186/2004, que en casación (sobre la STSJ ICAN 672/2000) reconoce a la Universidad de La Laguna su capacidad de decidir la presidencia de sus actos académicos y establecer la precedencia de los invitados a esos actos, ya que está regulado por sus Estatutos, no siendo posible una regulación explícita de la Comunidad Autónoma en este sentido, como hicieron las Islas Canarias por decreto. Recordemos que los Estatutos de las Universidades son una manifestación de la autonomía universitaria, como establece el art. 3.2 de la citada Ley de Reforma Universitaria y el artículo 2 de la Ley Orgánica de Universidades. Además, esta autonomía a la hora de realizar su propia normativa conecta con el concepto de garantía institucional, siendo esta libertad de auto organización uno de los elementos destacables de la citada garantía, diferenciándose así de la de las Entidades Locales:

Por otra parte, destacar la STC 26/1987 que reconoce que la autonomía de la que disfrutaban las universidades también ha de ser considerada desde la óptica del principio de la “garantía institucional”, más aplicado normalmente a las Entidades Locales, pero igualmente válido para la institución universitaria, donde se ha de tener en cuenta la preservación de la autonomía “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia social en cada tiempo y lugar”, que reconoce la STC 32/1981.

Sobre los actos en la Universidad, uno de los autores más reconocidos por la doctrina como GALINO ³²⁵ coincide en clasificar los actos de la universidad como de carácter especial. Desde nuestro punto de vista, las solemnidades académicas tienen características que las hacen con facilidad actos de carácter especial, en los que se marcan diferencias apreciables con los actos de carácter general, como hemos comentado anteriormente: el organizador del acto con sus características especiales, la motivación de los actos, proveniente del funcionamiento de la propia institución y sus competencias y, finalmente, la existencia de una

³²³ RAMOS FERNÁNDEZ, L.F. (2007): Op. cit. (Págs. 42 y ss).

³²⁴ GARCÍA OTERO, C. (2000): Op. cit. (Pág. 11 de la ponencia).

³²⁵ GALINO NIETO, F. (1999): Del Protocolo y Ceremonial Universitario y Complutense. (Págs. 15 y ss). Editorial Complutense. Madrid.

destacable normativa propia que es utilizada con frecuencia y condiciona la precedencia y presidencia de los actos.

2) Militares.

Hemos señalado ya algunas de las particularidades que hacen pensar que los actos militares son especiales. Regulados de forma explícita en un artículo del Real Decreto (el artículo 7), sus características diferenciadoras hacen pensar en actos con cierta complejidad regulados por una normativa propia reconocida por el Real Decreto. Esta regulación llega incluso a aquellos actos que no siendo militares incluyen elementos militares aunque sean civiles: el rendimiento de honores de carácter militar en cualquier acto, que pueda precisar estos elementos (recibimiento de un Jefe de Estado extranjero, visita oficial del Jefe del Estado a una Comunidad Autónoma, determinados funerales, etc.

De los criterios que hemos establecido, que ayudaban a distinguir actos especiales de generales, los actos militares se caracterizan por algunas cuestiones: la institución militar todavía es considerada por algunos autores de la doctrina como un “estamento”, más que una institución, con las características inherentes al mismo, basadas en una concepción el Estado y la sociedad diferentes a la actual. No olvidemos que su estructura se imbrica orgánicamente al Ministerio de Defensa, siendo el Gobierno el que decide la política de defensa, según la Constitución, pero la institución militar (por denominarla de alguna forma) posee una idiosincrasia que hace que sus actos sean en la mayoría de los casos de carácter especial, como defendemos. Por otra parte, la doctrina insiste en que la institución es sobrevalorada por el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, como hemos apreciado anteriormente, por el año de su publicación, coincidiendo con OTERO en su valoración.

Además, en cuanto al territorio donde puede organizar actos la institución militar el organizador tiene un ámbito territorial de actuación nacional, establecido en la Constitución. También en la Carta Magna, como vimos en su momento, se regulan sus funciones constitucionales y su dependencia de la autoridad “civil”, algo que puede parecer poco importante por lógico pero que, tras la dictadura franquista, tiene un especial sentido, como veremos al tratar la precedencia y presidencia de los actos. Este ámbito de actuación es también en el que los militares puede organizar sus propios actos. Esta consideración no conlleva necesariamente que sus actos sean siempre nacionales, de acuerdo con la acepción territorial del Decreto de 1968 que mantienen algunos autores adaptada a la legislación actual y la estructura del Estado (principalmente OTERO y LÓPEZ-NIETO) ya que pueden realizarse actos en otros ámbitos territoriales que no sean el central como los autonómicos, locales u otros diferentes a los anteriores, en base a su propia organización interna. Capítulo aparte merece la representación de las Fuerzas Armadas, legalmente regulada, que incluiría la asistencia de un limitado número de autoridades militares a actos de cualquier tipo, con organizadores de las diferentes instituciones o, incluso privados. Por otra parte, las Fuerzas Armadas pueden ser añadidos como parte de otros actos, manteniendo su propia idiosincrasia y reglas. Sería el caso, por ejemplo, de la rendición de honores militares en actos civiles a cualquier nivel.

Por otra parte, las instituciones militares son consideradas de forma indirecta, en lo que se refiere a la representación de autoridades militares en actos no organizados por ellos, lo que hace necesario referirnos al Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas, que establece la precedencia de la autoridad militar, que representa al “estamento” en un acto. En la Disposición adicional única, establece bajo el título de “Protocolo” la equiparación de la precedencia del representante institucional de las Fuerzas Armadas con la mayor autoridad militar relacionada en estos artículos, el equivalente actual al “Capitán General de la Región Militar, Capitán General y Comandante General de la Zona Marítima, Jefe de la Región o Zona Aérea y Comandante General de la Flota, según orden” citados allí. Vemos, también esta cuestión una innegable atención a los actos militares, que no entendemos como una mera división del Ministerio de Defensa, como señalaba OTERO y hemos tratado anteriormente.

En cuanto a la motivación de la celebración de sus actos:

- la motivación de su celebración, expresada al tratar de “conmemoraciones o acontecimientos propios” se refiere a actos con características esenciales que los hacen diferentes a los organizados por otras instituciones, aunque dependan también del

Gobierno o la Administración del Estado. Los actos militares obedecen en todo a su ámbito y, como hemos señalado antes, cuando se organizan dentro de otros actos mantienen sus características.

- Entre otras motivaciones, las más importantes son la entrega de títulos (despachos) y la rendición de honores (como hemos comentado un acto en sí mismo o como parte de otro).

Finalmente, en lo referido a la legislación propia aplicable a los actos:

- Esta institución tiene profundas tradiciones y legislación propia muy desarrollada y pormenorizada, que hemos visto (Reglamento de Honores Militares, Reales Ordenanzas, etc.), basada en criterios de precedencia diferentes a los de cualquier otro departamento ministerial (graduación, antigüedad, cargo, etc.) o institución.
- En cuanto a la presidencia de sus actos, como estudiamos en el artículo 7 del Real Decreto también tiene particularidades.

Esta legislación, como la de otras instituciones históricas, como la Universidad o el Poder Judicial, condiciona completamente los actos de esta institución porque es un reflejo exacto de su funcionamiento y funciones.

7. La precedencia y presidencia de los actos.

Históricamente, la doctrina ha tratado la cuestión de la precedencia y la presidencia de los actos como un elemento esencial del ordenamiento de los actos oficiales. Para muchos autores, no tiene sentido un decreto regulatorio de las precedencias oficiales sin que entre en el detalle de las mismas y establezca unas mínimas normas de presidencia.

Antes de la publicación de un decreto de precedencias franquista, CANO ³²⁶ establece algunas normas de ordenación de precedencias:

- la precedencia de los actos oficiales consiste exclusivamente, salvo raras excepciones, en señalar los puestos de la presidencia. Sobre esto querríamos realizar algunas precisiones:
 - o es destacable limitar las precedencias únicamente a la presidencia, algo actualmente en desuso en nuestro sistema democrático porque la amplia relación de autoridades representantes de instituciones asistentes a los actos condiciona que se les deba tener en cuenta, intentando evitar, al ordenarlas, que copen la presidencia, que, de esta forma, puede ser menos numerosa, como plantea el autor a continuación;
 - o CANO describe presidencias lineales, siempre de pie, algo poco habitual en la actualidad, donde se establecen con más frecuencia presidencias en alternancia y sentadas ya sea tras una mesa o sin ella. Probablemente las presidencias de pie se darían en actos en una tribuna o escenario, no en actos sentados, pues es técnicamente incorrecta esta colocación;
- la presidencia debe ser lo más reducida posible, limitándola a las primeras autoridades, sin perjuicio de formar una segunda línea de autoridades en las que figuren todas las subalternas por el orden correspondiente, o bien se señale lugares apropiados para las Corporaciones y representaciones ministeriales que se inviten. Varias observaciones sobre lo que CANO plantea:
 - o el autor continúa tratando de presidencias lineales de pie;
 - o la idea de presidencias reducidas era absolutamente contraria a la práctica y a la tradición de la época de su publicación, aunque se sigue en la actualidad. Pese al criterio actual, podemos encontrarnos con la consideración por parte del organizador de que un acto cifre su importancia en que cuantas más personas encontramos en la presidencia del mismo, más importante es. Sin embargo, la realidad es que esta práctica conlleva actos tediosos, en los que se supone que quienes ocupan la presidencia han de intervenir, solapándose con frecuencia el contenido de sus

³²⁶ CANO DE LA VEGA, J. (1965): Op. cit. (Pág. 118).

- discursos y con innumerables asistentes agraviados que consideran que también deberían haber estado en una presidencia tan masiva;
- o establece un criterio perfectamente válido actualmente: que haya reserva de determinados lugares para determinadas Corporaciones o representaciones (ministeriales o no), lo que facilita la colocación de invitados de determinados colectivos en actos de carácter especial, donde la entidad organizadora no quiere una representación unipersonal (universidades, Consejo de Estado, etc.).
- o esta ordenación tan peculiar de las representaciones militares es signo inequívoco de la enorme importancia del Poder Ejecutivo en la estructura de instituciones de la época.

El Real Decreto de Precedencias de 1983 da cuenta del orden de prelación de unos cargos con respecto a otros, dependiendo de la clasificación del acto y desarrolla su aplicación en los artículos 5 a 8.

Una parte muy importante de la doctrina considera que el Real Decreto adolece de graves carencias. Esta opinión es criticada por LÓPEZ-NIETO ³²⁷ que lo considera “un problema inexistente o creado sin necesidad”. Así “el criticado silencio sobre algunas autoridades, sobre todo autonómicas, incurre en el olvido de que el ordenamiento que regula las precedencias en el Estado se refiere principalmente a los actos oficiales de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado (así reza la denominación del Título II, referido a la ordenación de autoridades, como el Título III se refiere a la de Corporaciones), por lo que son, y deben ser, objeto de su atención las autoridades e instituciones del Estado, ocupándose de todas las demás en la medida en que deban concurrir, invitadas por el mismo, a los actos de carácter general que organicen la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado. La hipotética laguna ha de ser cubierta por las propias Comunidades Autónomas y Entidades locales, que gozan de libertad para establecer las ordenaciones de sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del Estado (ver STC 12/1985, de 30 de enero)”.

No obstante lo anterior, el autor obvia algunos puntos de vista destacables:

- el Estado no sólo es el Gobierno o la Administración del Estado. Hubiera sido deseable una mayor regulación de las autoridades e instituciones de las Comunidades Autónomas y Entidades locales, porque también forman parte del mismo. Esta regulación, sin necesidad de ser exhaustiva podría haber ampliado el número de autoridades de los artículos 10 y 12 (ordenación individual) o 14 y 16 (ordenación colegiada) de los actos generales organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, incluyendo autoridades, personalidades o representantes de instituciones ya presentes en todas las Comunidades Autónomas, intercalándolas con las estatales, ya que las Comunidades Autónomas no tienen transferida la competencia de intercalarlas en los actos de carácter general que organicen, al ser esta una competencia del Gobierno, como órgano central o general del Estado, como hemos visto. Esto deja sin ordenar de forma clara innumerables actos y autoridades;
- a pesar de que tienen capacidad normativa para ordenar sus propias autoridades, ampliar el conjunto de autoridades citado hubiera conllevado establecer un criterio que no pasara necesariamente por los criterios particulares o interesados del Gobierno de España, que es quien interpreta los criterios de ordenación del Decreto, desaparecida la Jefatura de Protocolo del Estado y asumidas sus funciones por el ejecutivo;
- el Ordenamiento no regula prácticamente las cuestiones referidas a la organización de los actos por las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, lo que aboca a realizar ordenaciones estableciendo criterios alternativos a los establecidos por el Estado en el reglamento, intentando establecer criterios adecuados para ordenaciones relativas de autoridades de diferente orden, aunque deban ser establecidos por el Estado y no por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.

Ante la falta de regulación específica de la ordenación de algunas autoridades de las Comunidades Autónomas, sumado a no poder establecer criterios de ordenación de autoridades autonómicas con las de las instituciones del Estado, nos lleva a considerar que

³²⁷ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 711).

los actos de carácter general no están regulados suficientemente en el reglamento regulador se nos plantean varias soluciones:

- la primera sería, por ser la más utilizada y factible, intentar clasificar los actos organizados por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como de carácter especial, ya que, de acuerdo con la STC 38/1982, se puede recurrir, al menos, a una negociación entre el organizador de una Comunidad Autónoma o Entidad Local y el Estado para establecer criterios de ordenación de autoridades de diferente orden, cuestión que no es posible, como hemos visto, si el acto es general;
- la segunda, sería como consideran algunos autores de la doctrina (principalmente GARCÍA, como ya hemos señalado en otras partes de este estudio)

7.1. Doctrina sobre la cuestión.

De entre los diferentes autores que tratan la precedencia y presidencia de los actos oficiales, LÓPEZ-NIETO ³²⁸ realiza un resumen de las normas generales de precedencia contenidas en el Ordenamiento General de Precedencias.

Este autor considera que “las normas generales que se insertan en este reglamento pueden distribuirse en cuatro grupos, según su aplicación a los actos”. Siguiendo con su clasificación, hemos añadido algunas otras opciones no reflejadas en el texto del autor pero contenidas en el Real Decreto:

- “normas que pueden aplicarse a cualquier acto, lo celebre quien lo celebre”:
 - o el régimen general de precedencias se distribuye en tres rangos de ordenación: individual, departamental y colegiado (art. 8);
 - o se regulan extraordinariamente la representación y la sustitución de una autoridad por otra, limitándose la misma al Rey y al Presidente del Gobierno (art. 9);
 - o cuando concurren varias personas del mismo rango, los criterios de ordenación son la propia residencia (art. 4.2) o el ámbito jurisdiccional, reflejado en que quien organiza el acto suele presidirlo u ocupar lugar inmediato (art. 4.1). No es un criterio válido oficialmente la mayor extensión territorial de la jurisdicción, como lo era en otros periodos históricos, al no estar contenido en el Ordenamiento General de Precedencias;
 - o la Casa Real comunicará a la Jefatura de Protocolo del Estado los miembros de la Familia Real que asistan en cada caso al acto oficial de que se trate (sin especificar si general o especial por lo que consideramos que es aplicable a todos los actos), a efectos de su colocación, de acuerdo con los criterios del Ordenamiento General de Precedencias (art. 18).
 - o El Alto Personal de la Casa de S.M. el Rey, cuando acompañe a SS.MM. los Reyes en los actos oficiales, se situarán en un lugar especial y adecuado a sus funciones (art. 19).
 - o Los Embajadores de España en ejercicio que asistan, en función de su cargo, a los actos en que se encuentren presentes los Jefes de Estado extranjeros ante quienes estén acreditados, o los miembros de sus gobiernos se situarán tras los ex presidentes del Gobierno (art. 20).
- “normas que son de aplicación tan sólo a los actos de carácter general”:
 - o cuando el acto sea organizado por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado las prescripciones establecidas en el propio Ordenamiento serán los criterios a aplicar para las precedencias (art. 5.1);
 - o se establecen diferencias en la precedencia de autoridades en los actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado en Madrid (art. 10) y en el territorio propio de una Comunidad Autónoma (art. 12).
 - o la precedencia interna de los altos cargos de la Presidencia del Gobierno será establecida por la citada Presidencia (art. 11.1);

³²⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág. 53).

- la ordenación de los altos cargos de los Ministerios (Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales, así como sus asimilados) se hará siguiendo el orden de los Ministerios (art. 11.2);
 - la ordenación interna de los cargos de un Ministerio se hará por el Ministerio respectivo (art. 11.3);
 - la Presidencia del Gobierno siempre tendrá precedencia sobre los Departamentos Ministeriales del Gobierno (art. 15.1);
 - hay un interesante caso de concurrencia de autoridades militares a un acto de carácter general: cuando las autoridades de la Armada con insignia a flote en el caso en que concurran a actos de carácter general que se celebren en la ciudad donde se encuentren los buques de guerra, serán debidamente clasificadas, según su rango, por la autoridad que organice el acto (art. 7.3).
 - los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se ordenarán de acuerdo con la antigüedad de la publicación oficial del correspondiente Estatuto de Autonomía (art. 13.1). Si hay coincidencia en la antigüedad de la publicación oficial de dos o más Estatutos, los Presidentes de dichos Consejos se ordenarán de acuerdo a la antigüedad de la fecha oficial de su nombramiento (art. 13.2);
 - la ordenación interna de los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas se determinará por la propia Comunidad (art. 13.3). Estos criterios de ordenación son válidos para cualquier acto organizado por la Comunidad Autónoma o Administración Local en uso de su capacidad organizativa interna, que suele culminar en la ordenación de sus propias autoridades por Ley o Decreto de la Comunidad Autónoma, incluso puede ser tenida en cuenta en actos organizados por el Estado, por ejemplo. Esta norma, pese a que LÓPEZ-NIETO la coloca entre las aplicables únicamente a los actos organizados por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, es aplicable especialmente a los actos de carácter general, organizados por la Corona, El Gobierno o la Administración del Estado, al ubicarse este artículo en el Título II del Real Decreto, referido a la precedencia de autoridades en los actos oficiales de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado;
 - las Instituciones y Corporaciones mencionadas en el Ordenamiento establecerán su orden interno de precedencia de acuerdo con sus propias normativas (art. 14.3).
 - se establecen dos posibilidades de ordenación de autoridades y corporaciones cuando sean convocadas conjuntamente autoridades, y colegios de instituciones o corporaciones (art. 17): cada Corporación se situará a continuación de la autoridad de que dependa o, de acuerdo con la Jefatura de Protocolo del Estado, se puede determinar la precedencia solamente por el orden de las autoridades, en cuyo caso las Instituciones y Corporaciones se situarán a continuación de la última de aquellas.
- “normas que se refieren a los actos de carácter especial”:
- la normativa específica del organizador, sus costumbres o tradiciones y los criterios establecidos en el Ordenamiento serán, en este orden, las normas aplicables a estos actos por su organizador (art. 6);
 - para los actos militares (art. 7.1):
 - la organización de los mismos correrá a cargo de la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda;
 - se les aplicará el Reglamento de Honores Militares y demás disposiciones aplicables (principalmente, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar);
 - y, en particular, para su presidencia se estará a lo dispuesto en el Ordenamiento (art. 7.2).

Hemos de señalar que los actos militares ocupan un lugar destacado en el Ordenamiento, pero no colocados como generales (estarían contenidos en el Título II del Ordenamiento) pero tampoco como actos de carácter especial, al no estar contenidos en el artículo 6, sino diferenciados tanto de aquellos como éstos;
- finalmente, las “normas que aluden exclusivamente a los actos organizados por las Comunidades Autónomas y otras administraciones”:

- cuando las Comunidades Autónomas o la Administración Local organicen actos de carácter general (art. 5.2, en referencia a las instituciones relacionadas en el artículo 3.1):
 - la precedencia se determinará prelativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el Ordenamiento, su normativa propia y, en su caso por la tradición o costumbre inveterada del lugar;
 - en ningún caso podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el Ordenamiento;
 - pero, no obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiese asignación o reserva en favor de determinados entes o personalidades.
- cuando determinadas instituciones, organismos o autoridades, que pueden pertenecer a las Comunidades Autónomas o la Administración Local, organicen actos de carácter especial (art. 6, en referencia a las instituciones relacionadas en el artículo 3.2 de forma indirecta que entendemos puede tratarse de las citadas CC.AA y Administración Local):
 - el organizador determinará la precedencia.
 - utilizará, en este orden, su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, los criterios del Ordenamiento General de Precedencias.
- a pesar de estar encuadrados en el epígrafe de aplicables a los actos de carácter general, consideramos que todo lo establecido en el artículo 13 (presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y su ordenación y precedencia interna de los miembros de los Consejos de Gobierno corresponden a esta categoría, por tratarse de ordenación de autoridades del ámbito autonómico).

Sobre la presidencia de los actos, MARÍN ³²⁹ comenta que, “al organizar un acto, es indispensable establecer con claridad su clase, dada la incidencia que tiene para determinar no sólo quien lo preside, sino también establecer la precedencia entre sus asistentes”. La presidencia de los actos queda especificada en el artículo 4 del Real Decreto, sobre el que este autor indica que a quien preside le corresponde el mayor honor durante el desarrollo de un acto ejerciendo la dirección del mismo; quien preside suele estar, generalmente, acompañada de otras autoridades o personalidades que, en su conjunto configuran la presidencia del acontecimiento. La distribución de los puestos de las demás autoridades se hará de acuerdo con el orden de precedencias que determina el Real Decreto, alternándose, según su orden jerárquico, a derecha e izquierda del lugar ocupado por la autoridad que preside; en el caso de que concurrieran varias personas del mismo rango y orden de precedencia, prevalecerá siempre la de la propia residencia.

Aunque trataremos las cuestiones referidas al Decreto posteriormente, MARÍN hace una interesante valoración más técnica que interpretativa al manifestar que el Decreto sólo define la distribución de los puestos de forma alternativa; sin embargo, la práctica confirma la configuración de otros modelos, pues cada acto requiere la presidencia adecuada, pudiéndose configurar presidencias de pie, como en las recepciones oficiales, en las que la presidencia se constituye ordenando a sus integrantes de mayor a menor rango, (la autoridad de mayor rango, la que preside, ocupa el puesto más cercano al lugar de acceso de invitados y el resto a continuación por su orden correlativo); este modelo, que cita MARÍN se conoce como ‘presidencia simple’. Estas presidencias se constituyen de pie generalmente para actos de corta duración, donde se puede ordenar a sus componentes de forma correlativa o alternada; cuando las personas, que forman parte de las mismas, estén sentadas siempre lo harán de forma alterna, como ya hemos comentado.

Como reglas para establecer la presidencia, MARÍN señala que se tendrá en cuenta lo siguiente:

- “La presidencia atribuye el mayor honor durante la celebración de una ceremonia.
- Se considera, en general, que el lado derecho es el superior, por lo que se tiene como el lugar de honor. Esto se demuestra, tanto en la presidencia en sí como en las cesiones o en los citados lugares de honor en presidencias donde hay que situar a muchas autoridades o personalidades.

³²⁹ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 40).

- Para configurar la presidencia de los actos oficiales se tendrá en cuenta lo establecido en el Ordenamiento General de Precedencias.
- La presidencia no debe estar constituida por un excesivo número de personas. MARÍN recomienda siete como máximo, pero depende del organizador, de sus objetivos, de los asistentes, etc.
- El anfitrión (que denominábamos nosotros organizador) es la figura principal de un acto y, por ello, le corresponde el lugar de honor.
- Sobre la cuestión de las cesiones, MARÍN considera que el organizador cede con dos posibilidades: en favor de la persona que tenga mayor rango, que el autor considera cesión obligada o por normativa legal, que no reconocemos como válida al no expresar el Real Decreto nada al respecto, siendo una cuestión arbitraria que decide el organizado o de la que se le quiera conferir mayor honor que denomina cesión voluntaria, que consideramos que es la más frecuente”.

Cuando la cesión de la presidencia es obligada, según MARÍN, “la persona que la cede se sitúa generalmente a la izquierda de la autoridad que preside; si la cesión es voluntaria suele pasar a ocupar el lugar situado a la derecha”. En nuestra opinión las cesiones de presidencia clásica (organizador a la izquierda de la presidencia) o moderna (organizador a la derecha) no están sujetas a una regla fija, siendo el organizador del acto, en base a la situación concreta del acto, invitados, autoridades, etc. quien decide si se realiza una, otra o ninguna, asumiendo la presidencia del acto.

La presidencia tiene carácter unipersonal (por ejemplo, si preside el Rey y la Reina se consideran una única persona) y debe estar formada por un número impar de personas. Esta cuestión incita a innumerables errores a la hora de configurar las presidencias, pero también es frecuente que se juegue con el número impar o par de las presidencias para marcar claramente quien ostenta la misma (impar) o quien la comparte (par) dando prácticamente la misma importancia a los dos centrales, aunque dentro de ellos el que ocupe la derecha (con el punto de vista desde la propia presidencia) tiene una mayor precedencia.

OTERO ³³⁰ elabora una tabla de clasificación de actos, separando titularidad, Invitados y normativa a aplicar a los mismos para establecer la precedencia y presidencia de los actos oficiales de cada tipo.

³³⁰ OTERO ALVARADO, M.T. (2011): Op. cit. (Pág. 96).

Tabla 5. Tipos de actos, según la teoría de OTERO.

TIPO DE ACTO EN FUNCIÓN DE SU TITULARIDAD				INVITADOS	NORMATIVA A APLICAR	
TIPO DE ACTOS	Privados			Todo tipo	Ninguna	
	Públicos	No oficiales			Sin autoridades. Sin personalidades.	Normativa corporativa propia.
					Con autoridades. Con personalidades.	Normativa corporativa propia y normativa de las administraciones y organizaciones invitadas.
		Oficiales	Carácter general	Corona, Gobierno, Administración del Estado.	Solo autoridades. Sin personalidades	Art. 5.1 Real Decreto 2099/1983.
				Con autoridades. Con personalidades.	Art. 5.1. Real Decreto 2099/1983 y normativas propias de los invitados.	
			Comunidades Autónomas, Administración Local.	Solo autoridades. Sin personalidades.	Art. 5.2. Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento.	
				Con autoridades. Con personalidades.	Art. 5.2. Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento. Normativas propias de los invitados.	
				Solo autoridades. Sin personalidades.	Art. 6. Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento.	
				Con autoridades. Con personalidades.	Art. 6 Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento. Normativas propias de los invitados.	
	Carácter especial	Poder Legislativo Poder Judicial	Solo autoridades. Sin personalidades.	Art. 6. Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento.		
Con autoridades. Con personalidades.		Art. 6 Real Decreto 2099/1983: normativa propia, tradición o costumbre, ordenamiento. Normativas propias de los invitados.				

Tabla 6: Teoría del modelo de variables en la organización de eventos según OTERO.

Plantilla de modelo de variables (V) en la organización de eventos			
Variable independiente 1: Tipo de actos por titularidad.	Variable independiente 2: Territorialidad y competencia.	Variable independiente 3: Tipología de asistentes.	Normativa a aplicar.
Variable dependiente 1: privadas	Variable dependiente 1: privada.	Variable dependiente 1. Asistentes privados.	Ninguna.
Variable dependiente 2: públicos no oficiales.	Variable Dependiente 2: corporativa.	Variable dependiente 2. Público interno.	Normativa propia.
		Variable dependiente 3: con autoridades. Variable dependiente 4: con personalidades.	Normativa propia y de organizaciones invitadas.
Variable Dependiente 3: Oficiales de carácter general	Variable Dependiente 3: Poder ejecutivo y Administración Central: - Corona. - Gobierno. - Administración del Estado.	Variable Dependiente 3. Sólo autoridades.	Art. 5.1 Real Decreto 2099/1983.
		Variable Dependiente 3. Con autoridades. Variable Dependiente 4. Con personalidades.	Art. 5.1. Real Decreto 2099/1983. Normativa invitados.
	Variable Dependiente 4: Poder ejecutivo de las administraciones: - Comunidades Autónomas. - Administración Local: Ayuntamientos. Diputaciones.	Variable Dependiente 3. Sólo autoridades.	Art. 5.2. Real Decreto 2099/1983. Tradición.
		Variable Dependiente 3. Con autoridades. Variable Dependiente 4. Con personalidades.	Art. 5.2. Real Decreto 2099/1983. Tradición. Normativa invitados.
Variable Dependiente 4: Oficiales de carácter especial.	Variable Dependiente 5. Poder Legislativo. Poder Judicial.	Variable Dependiente 3. Sólo autoridades.	Normativa propia. Tradición o costumbre. Art. 6 del Real Decreto 2099/1983.
		Variable Dependiente 3. Con autoridades. Variable Dependiente 4. Con personalidades.	Normativa propia. Tradición o costumbre. Art. 6 del Real Decreto 2099/1983. Normativa invitados.

Esta aportación al estudio de las precedencias y presidencias de los actos, y de la normativa a aplicar a cada caso concreto, adolece de algunas imprecisiones que analizaremos detalladamente a la hora de exponer nuestro criterio al respecto y que, en resumidas cuentas, vienen a referirse a que:

- la clasificación de que instituciones o autoridades organizan actos de carácter general y especial no coincide con la nuestra;
- entre los criterios a utilizar para determinar que legislación es aplicable a cada caso no consideramos necesario utilizar la normativa de los invitados al acto, ya que algo potestativo en la mayoría de los casos y siempre decidido por el organizador del acto.

7.2. Presidencia y precedencia de los diferentes tipos de actos.

Como recuerda LÓPEZ-NIETO ³³¹, “la presidencia supone el mayor honor en un acto y permite poder ejercer la dirección real del mismo, iniciándolo y terminándolo”, que son elementos esenciales de la presidencia para este autor. Sobre estas potestades destacar que la presidencia no sólo se demuestra realizando las funciones señaladas anteriormente, sino también en la puesta en escena del acto, permitiendo que quien preside se sitúe en el centro o en un lugar destacado que conlleva la idea de que preside el acto.

³³¹ LÓPEZ-NIETO Y MALLO F. (2007): Op. cit. (Pág. 56).

Todas estas potestades convierten a la persona que la ostenta en la encarnación del mensaje comunicativo y en beneficiarla del poder que le confiere serlo, acaparando con ello la mayor atención por parte del público al que se dirige: invitados, medios de comunicación, instituciones o autoridades representadas y la sociedad en general. Por ello, en cada acto hay varios candidatos que se disputan el honor de presidirlo, lo que muchas veces ocasiona dificultades añadidas a su organización. No obstante lo anterior, no necesariamente ha de realizar todo lo que parece que presupone presidir un acto, pudiendo ceder la presidencia a un invitado de honor destacable (acto voluntario, reiteramos), o permitir que otra autoridad relacionada directamente con el acto o un mero presentador conduzca el acto. Esto depende, por supuesto, del interés del organizador y lo que se plantee en el acto.

Sobre la presidencia, este autor ³³² realiza dos apreciaciones de gran interés para interpretar el significado de la propia palabra “presidencia”, que ha evolucionado conforme ha ido pasando el tiempo:

- en primer lugar, la ampliación en la utilización en los actos de la doble presidencia. Antes sólo se hablaba de la misma para la utilización clásica en los banquetes y reuniones oficiales, con mesa única de tipo imperial. Pero la idea de la doble presidencia se ha ido extendiendo paulatinamente a cualquier presidencia alternativa de autoridades con número par para significar claramente que las dos autoridades centrales son las que copresiden el acto.

Esta cuestión es tratada en otra parte de este estudio, pero sirva por ahora establecer la importancia del uso de estas presidencias pares en actos en los que las dos personas más importantes, como organizadores, organizador y su principal invitado de honor o incluso dos invitados de honor copresiden el acto, haciendo uso de esta doble presidencia como alternativa a la cesión, tema que trataremos posteriormente;

- en segundo lugar, la ordenación teórica de autoridades con número par. Tradicionalmente, se efectuaba de la siguiente forma: 2-1-3-4 (así URQUIZA, CANO DE VEGA, SULLEIRO o PUMAR). Recientemente, VILARRUBIAS, atendiendo a lo que es algo que se practica a diario opta por situar la presidencia con número par de esta forma: 3-1-2-4. para este autor “esto es generalmente aplicable a los actos oficiales que organizan dos instituciones u homenaje a autoridades con el mismo rango”. Hacemos extensivo esto a actos más generales, donde no es tan importante el acto en sí, sino quienes lo copresiden por su propio rango, por su condición de invitado de honor o porque, sencillamente, el organizador lo desea así.

El Ordenamiento General de Precedencias trata la cuestión de las presidencias y precedencias de los diferentes tipos de actos en los artículos 4 al 8. De ellos comentaremos inicialmente los criterios básicos de la presidencia de los actos oficiales, sean del tipo que sean, para luego, tras analizar la precedencia establecida para los diferentes actos, estudiar la cuestión de la precedencia de los mismos.

a) El artículo 4 del Reglamento.

Este artículo establece algunas cuestiones destacables:

- quien preside los actos en todo caso, al indicar que “los actos serán presididos por la autoridad que los organice”;
- caso de no presidir el organizador (que la mayoría de la doctrina denomina anfitrión) “ocupará lugar inmediato a la misma”, lo que lleva a confusiones sobre el significado exacto de este término, al entender que el texto se refiere a “un lugar inmediato” o “el lugar inmediato”, como veremos;
- establece reglas de colocación de quienes acompañan a quien preside, defendiendo la alternancia como criterio fundamental de ordenación;

³³² DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ-ADAME, M. (1997): “Cesión de la presidencia en actos propios, la representación y la ordenación de los cónyuges en actos oficiales”, ponencia en el “I Congreso Internacional de Protocolo” (Oviedo, 1995). Publicado en “Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo” (Pág. 293). Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

- finalmente, señala que un criterio de ordenación para la presidencia es la propia residencia.

Sobre esta cuestión, vamos a ver el punto de vista de la doctrina, analizando el artículo a fondo. De entre todos los autores que han tratado esta cuestión queremos destacar las opiniones de DOMÍNGUEZ, que sigue LÓPEZ-NIETO, y de otra parte, VILARRUBIAS.

a.1) Doctrina sobre el artículo 4.

En primer lugar, LÓPEZ-NIETO y DOMÍNGUEZ³³³ resumen los principios de la cesión de la presidencia, que parecen esenciales, por lo que los enumeramos a continuación, incorporando algunos comentarios:

- “La regla general es que preside quien organiza, quien invita, que es quien, en definitiva, recibe, dirige el acto y despide a los asistentes.
- La cesión es obligada si lo dispone el Jefe de Protocolo del Estado cuando asisten Miembros de la Familia Real. Esta cuestión no está del todo clara en el Reglamento porque sencillamente se incorpora la citada Jefatura de Protocolo del Estado a negociar la presidencia, pero no necesariamente ha de hacerse así. En todo caso, hay una tradición al respecto que sí que permite esta cesión que, insistimos, no es obligada.
- Igualmente, cuando asisten Jefes de Estado u otras autoridades extranjeras, y así lo disponga el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este criterio coincide con el expresado anteriormente.
- También, cuando la autoridad que organiza está jerárquicamente subordinada a otra que asiste al acto. Tampoco necesariamente ha de ser así, sobre todo en instituciones complejas donde la dependencia jerárquica no está clara. Hemos de plantearnos que, en la actualidad, muchas instituciones disponen de organismos autónomos, comisiones, etc. que presididos por un alto cargo de la institución no forman parte en sentido estricto del organigrama de la institución, por lo que es difícil poder apreciar esta jerarquía.
- Es costumbre la cesión a las altas representaciones de los Poderes del Estado y Presidentes de Comunidades Autónomas. Insistimos que no siempre ha de ser así, puede ser un criterio, pero al final es perfectamente válido el ‘quien organiza, preside’ con las limitaciones y confusiones del contenido exacto del lugar donde se sitúa el organizador si no preside, dada la indeterminación del significado expreso de ‘lugar inmediato’.
- La cesión es discrecional en actos-homenajes a autoridades de igual o superior rango. No necesariamente sólo en actos de homenaje, puede ser en otros actos y con otros motivos.
- Quien cede, ocupa lugar inmediato a quien preside. Esta regla, que contempla el Real Decreto es de las que más comentarios ha provocado en la doctrina, ya que ‘lugar inmediato’ lleva a colocaciones muy diversas ante su falta de concreción.
- Si la ordenación es correlativa, el ‘cedente’ se colocará a continuación de la primera autoridad que preside la línea de autoridades.
- Si la ordenación es alternativa, y el número de personas es par, el que cede se coloca a la izquierda de quien preside. Es el criterio basado en la ‘regla de la derecha’, heredera del protocolo borgoñón.
- Si la ordenación es alternativa, y el número es impar, el que cede se coloca a la derecha del que preside, aunque hay un importante sector de la doctrina que lo sitúa a la izquierda. Tampoco aquí hay una opinión unánime, lo que condiciona las dos teorías de la cesión de presidencia: la teoría moderna, por la que el que cede se sitúa a la derecha de quien preside en una presidencia impar, cediendo un puesto; y la teoría clásica, por la que el que cede se sitúa a la izquierda de quien preside, cediendo dos puestos, pero cediendo ‘su derecha’ a quien preside.

³³³ DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ-ADAME, M. (1997): Op. cit. (Págs. 294 y 295).

- Regla general es que se cede una sola vez, con independencia de las autoridades que asistan que, de concurrir individualmente habrían sido objeto de cesión. La anterior regla tiene sus excepciones en los supuestos 2, 3 y 4 de estos principios generales”.

En segundo lugar, VILARRUBIAS ³³⁴ también trata esta cuestión de las reglas de la cesión pero a las reglas de DOMÍNGUEZ que reseña LÓPEZ-NIETO, añadiendo otras muchas, en su mayoría basadas en la práctica de la organización de actos.

Para VILARRUBIAS, las reglas más importantes son:

- “La presidencia la ostentará quien organiza el acto.
- El que cede por deferencia la presidencia pasa a la izquierda de ésta. En caso de cesión obligada, ocupará el lugar inmediato de la derecha.
- La presidencia únicamente puede cederse una sola vez, es decir, desplazando un puesto”.

“La presidencia debe estar formada por números impares. Solamente puede organizarse una presidencia ‘par’ cuando asistan Sus Majestades el Rey y la Reina, dado que constituyen un solo puesto.

- En los casos en que S.M. el Rey asista solo a un acto que tenga por escenario una mesa rectangular (la cual S.M. ha de presidir) y no participe ninguna otra personalidad con rango de Jefe de Estado, el puesto de la mesa que señala la presidencia opuesta debe quedar vacío, como señal de respeto.
- Se procurará que las presidencias frontales en un acto académico estén compuestas por un número no superior a nueve puestos, siendo cinco la cifra idónea.
- El ordenamiento de las personalidades que forman una mesa presidencial ha de realizarse a tenor del siguiente párrafo del propio art. 4: ‘La distribución de los puestos de las demás autoridades se hará según las precedencias que regulan el presente ordenamiento, alternándose a derecha e izquierda del lugar ocupado por la presidencia’.
- La presidencia en un acto de pie está ordenada no en forma alternativa, sino linealmente, de mayor a menor rango”.

a.2) Los principios del artículo 4.

a.2.1) Quien organiza, preside, y la cesión de presidencia.

a.2.1.1) El criterio de quien organiza, preside, es básico en el protocolo actual pero no siempre lo ha sido ni siquiera de esta forma. A pesar de que es reconocido como esencial por la doctrina contemporánea (o al menos tras la aprobación de la Constitución reflejado en sus trabajos por VILARRUBIAS, MARÍN ³³⁵ y DOMÍNGUEZ, principalmente, que detallaremos y analizaremos. Recordemos, además, lo establecido en el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, modificado por Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, que establecía el régimen de precedencias durante el franquismo; en él se indicaba que los actos de carácter general (artículos 6 al 9) eran presididos por una u otra autoridad, dependiendo del ámbito geográfico del acto en un Estado profundamente centralista y sometido a una dictadura, lo que conllevaba la absoluta falta de importancia al organizador del acto que, por el contrario, sí que podía presidir los actos por él organizados cuando el acto era de carácter especial (art. 10).

Lo que subyace como la gran innovación del Reglamento de 1983, como indica DOMÍNGUEZ refiriéndose en lo que a presidencia se refiere, es determinarla con sencillez, eliminando toda una serie de cesiones, incompatibles con el mandato constitucional y con el Estado de las Autonomías.

³³⁴ VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000): Op. cit. (Pág. 268)

³³⁵ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 51 y ss.)

Para MARÍN, “lo normal es que, si no asisten personas ajenas al ámbito institucional o corporativo de que se trate, presida la persona que ejerza la máxima autoridad dentro del mismo o dentro del órgano que se encargue de su organización”. Vemos que este autor limita la presidencia por parte del organizador, algo que luego detallaremos al tratar la cesión.

Sobre los principios enumerados anteriormente, destacamos que como regla general preside quien organiza, quien invita, y como regla especial, ‘caso de no ostentar la presidencia’, es porque ‘se realiza la cesión.

a.2.1.2) En cuanto a la cesión de presidencia, hemos de señalar que de la redacción del Real Decreto, deducir no sólo que ‘quien organiza, preside’, sino que esto se ve condicionado por lo establecido a continuación en el mismo artículo: “en caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia, ocupará lugar inmediato a la misma”. Como ya hemos visto previamente, esta frase ha sido muy comentada por la doctrina, que trata a fondo la cuestión de la cesión de la presidencia, que es lo que subyace tras la nueva colocación del organizador del acto. De entre los autores, destacar a LÓPEZ-NIETO ³³⁶, que considera que no queda claro que “ha de entenderse por lugar inmediato”, ya que, según el número de personas que forme la presidencia, aquel lugar puede estar bastante alejado del primer puesto. Recordemos, en este sentido la definición de ‘inmediato’ que realiza la RAE en su Diccionario de la Lengua Española (23ª edición), definiéndolo como “contiguo o muy cercano a algo o alguien” lo que soluciona bien poco, al poder ser interpretado de muchas formas.

De forma más concreta, MARÍN ³³⁷ trata de la presidencia de los actos oficiales de carácter especial al indicar que “la cesión de presidencia la motiva, con carácter general, la asistencia de una autoridad de mayor rango que la que organiza el acto o, con carácter particular, una demostración especial de deferencia hacia una persona, como, por ejemplo, cuando el acto tiene como fin principal un homenaje personal. En el primer caso, la cesión es obligada, mientras que, en el segundo, es voluntaria; en ambos la persona que cede la presidencia se sitúa en el lugar inmediato a la persona que preside”.

Veremos estas cuestiones pero, en definitiva, MARÍN distingue:

- la cesión obligada de presidencia, motivada por la asistencia de una autoridad de mayor rango que la que organiza el acto, sea del mismo ámbito o no, algo en lo que nosotros diferimos,
- de la cesión voluntaria basada en la deferencia para con un invitado de honor, como por ejemplo en un homenaje.
- En ambos casos, MARÍN ³³⁸ apuesta “porque el organizador se sitúe en lugar inmediato”, siguiendo con lo planteado por el Real Decreto, pero sin especificar, en particular en que lugar ni dónde.

a.2.2) La obligación legal de ceder.

Por otra parte, DOMÍNGUEZ se decanta por entender que de algunos artículos del Real Decreto se deduce la obligación de la cesión por parte del organizador. Sin embargo de su análisis no deducimos esa obligación, que en todo caso vemos potestativa.

- en primer lugar, la interpretación de la frase del citado artículo 4 ‘en caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia’, refiriéndose al organizador, no implica la posibilidad de la cesión obligada, como hemos visto anteriormente;
- en segundo lugar, tampoco se deduce de la redacción del artículo 18 del Ordenamiento citado, que trata de que el Jefe de Protocolo del Estado puede disponer cuando se trata de Miembros de la Familia Real. Sobre esta cuestión indicar que no vemos obligación sino que es una decisión de la Jefatura de Protocolo del Estado, que puede obligar a que los Miembros de la Familia Real presidan el acto o no, porque sólo indica que comunicará para negociar su “colocación, de acuerdo con el Orden General de Precedencias”, lo que

³³⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (Pág. 678).

³³⁷ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Pág. 51).

³³⁸ MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Op. cit. (Págs. 51 y ss.)

es muy general y sometido a múltiples interpretaciones. Además, desaparecida, *de facto*, la citada Jefatura la aplicación de este artículo es potestativa por el organizador del acto. Además, los “intereses” de colocación de los miembros citados corresponderá a la Jefatura de Protocolo de Casa Real, que dispone cuestiones referidas a la Casa en los actos a los que asisten sus miembros, comunicándolo a Presidencia del Gobierno que es quien ha asumido las competencias de la Jefatura y, finalmente, en cada caso, es la autoridad institucional o privada organizadora del acto quien decide finalmente la colocación;

- en tercer lugar, el artículo 2.2 del Real Decreto está redactado en términos muy semejantes al establecer que el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores) puede, en coordinación con la Jefatura de Protocolo del Estado, obligar a la cesión en actos públicos de carácter internacional, a celebrar en España o en el extranjero organizados por el Estado o cuando en un acto público (oficial o no), no directamente organizado por el Estado, tengan especial relevancia para las relaciones exteriores de España, añadiendo:
 - o en el primer caso, que el Ministerio de Asuntos Exteriores se coordinará con la Jefatura de Protocolo del Estado para determinar la precedencia entre los representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de instituciones españoles o extranjeros, que asistan;
 - o en el segundo caso, el Ministerio de Asuntos Exteriores se coordinará con la Jefatura de Protocolo del Estado pero también con la entidad organizadora (sea privada o pública) para la ordenación de los citados anteriormente (representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de instituciones españoles o extranjeros) cuando asistan al acto público que señalábamos anteriormente.

El Ordenamiento General de Precedencias destaca las importantes funciones de la Jefatura de Protocolo del Estado que, al desaparecer, como hemos visto, otro órgano asume sus competencias, detallando aquí que puede determinar precedencias y presidencias en actos de carácter internacional tanto oficiales como no, organizados en España o en el Extranjero o incluso cuando tengan especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y, en su caso, la entidad organizadora.

Pero lo destacable de estos actos, como hemos visto antes al tratar los actos a los que asista algún miembro de la Familia Real, es que conllevan la potestad de la Jefatura de Protocolo del Estado, junto con el Ministerio citado, incluso con el organizador, de determinar precedencias de determinadas autoridades e instituciones en el acto, pero no para obligar a cesiones.

Estamos, también aquí, en el caso en que, desaparecida la Jefatura de Protocolo del Estado, será el organizador o únicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores quienes determinen lo establecido en este artículo.

a.2.3) La subordinación jerárquica como criterio obligatorio de cesión.

Planteamos, como DOMÍNGUEZ que también hemos de contemplar el supuesto de la dependencia jerárquica, donde también es obligada la cesión de la autoridad subordinada a la superior”. Además, en la práctica suele ser así, es más frecuente que la dependencia orgánica sea motivo de discusión en organizaciones complejas antes que la cesión de presidencia.

Sobre esta cuestión, finalmente, este autor también plantea los casos de cesión de autoridades del máximo rango en los Poderes del Estado o Presidencia de la Comunidad Autónoma que, no por dependencia jerárquica orgánica, sino por la representación que ostentan, es costumbre ceder la presidencia. Es cesión discrecional pero quizá debía ser obligada y reglamentada.

Consideramos que:

- establecer su obligación reglamentada es intentar generalizar en esta cuestión dada la diversidad de actos (generales y especiales, dependiendo del organizador o del motivo de celebración del acto, etc.) haciéndose imposible cubrir la casuística de organizadores y de actos. Además, recordemos la libertad establecida en el propio Reglamento al optar por

regular como lo hace los actos de carácter especial, que reconoce el propio Tribunal Constitucional al permitir, como ya hemos visto, la negociación de los criterios de ordenación de autoridades del Estado con los de una Comunidad Autónoma en actos de carácter especial (FJ 3 de la STC 38/1982). Por otra parte, recordemos que, al tratar los poderes del Estado, hemos visto que hay algunas instituciones que limitan o definen las eventuales cesiones de presidencia en actos por ellas organizados, definiendo estos actos como oficiales de carácter especial;

- sin desearlo, pueden invadirse competencias de otras instituciones que tienen una regulación propia (por ejemplo, Comunidades Autónomas, ayuntamientos o, incluso, universidades, como hemos visto al tratar el caso de las Islas Canarias). No obstante, no olvidemos que algunos textos legales, principalmente de las Comunidades Autónomas, reflejan esta cuestión más allá de la costumbre, haciendo de ella, ley;
- la doctrina no considera correcta la obligatoriedad de hacer ley de esta costumbre de cesión, pues conllevaría algunas arbitrariedades y la imposición de presidencias ajenas a los objetivos planteados por el organizador en los actos.

a.2.4) La cesión en los homenajes a autoridades.

Establece DOMÍNGUEZ que la cesión es discrecional en actos de homenaje a autoridades de igual o superior rango. Esta regla no viene reflejada en el texto a estudio pero tiene su lógica, puesto que el organizador no deja de serlo porque el acto sea un homenaje. Evidentemente, la categoría del invitado de honor (en este caso el homenajeado) condiciona el acto. Si ese invitado de honor es un superior jerárquico directo entenderemos las evidentes dificultades del organizador por presidir el acto. Creemos que la generalización de este autor, considerando potestativa la cesión podría contemplar estas dificultades.

a.3) La cuestión del lugar inmediato.

Los problemas asociados a la cesión son, principalmente, determinar en qué casos se cede y si es obligada o discrecional para el "cedente", como hemos visto. La otra cuestión vinculada a la cesión es cómo se realiza, interpretando lo establecido en el Real Decreto al referirse al inmediato y que debe entenderse por el mismo.

Defiende DOMÍNGUEZ que es claro que la cesión es equivalente a 'junto a' por lo que el organizador debe situarse a la derecha o a la izquierda del que preside. Consideramos que 'lugar inmediato' no significa situarse junto a quien preside, sea a derecha o izquierda de quien ostenta ese honor, como hemos visto al definir el término inmediato según lo que el DRAE indica.

VILARRUBIAS considera que la presidencia únicamente puede cederse una sola vez, es decir, desplazando un puesto. Esto denota una interpretación de "lugar inmediato" incorrecta desde nuestro punto de vista, como hemos visto al analizar las ideas de este autor.

Por su parte MARÍN indica que al tratar las normas generales para configurar las presidencias, no hay nada que determine expresamente si el que cede la presidencia se coloca a la izquierda o a la derecha de quien pasa a presidir; la opinión generalizada es que, en caso de cesión obligatoria, la autoridad que organiza el acto se sitúa a la izquierda y cuando es voluntaria a la derecha, algo que no compartimos, como hemos visto anteriormente. De hecho, insistimos en que no hay ningún precepto legal que obligue a ello, siendo potestativo por parte del organizador del acto, quien tras analizar quien o quienes de sus invitados de honor van a pasar por delante de él y con que motivo decidirá ceder o no la presidencia y que puesto ocupará en la misma.

Reconocemos una amplia tradición en la cesión de presidencia que diferencia:

- la cesión 'clásica': aquella que encontramos en una presidencia impar en alternancia, al situar al organizador a la izquierda del invitado de honor que preside el acto, cediendo 'su derecha',
- y la cesión 'moderna': aquella que en el mismo caso el organizador se sitúa a la derecha del invitado de honor citado.

El reglamento de precedencias no establece ni literal ni indirectamente que se refiera a “el lugar inmediato” o “un lugar inmediato” al tratar la cesión, sino que lo hace sin utilizar artículo alguno, lo que lleva a pensar en presidencias en las que el organizador del acto simplemente se sitúa en un lugar más o menos próximo a quien preside si ha decidido ceder la presidencia, pero si lo ha hecho más de dos veces estará alejado de quien preside. Incluso puede darse el caso de situarse fuera de la misma, como hemos visto que apuntaba LÓPEZ-NIETO y que nosotros hemos constatado.

DOMÍNGUEZ señala que es muy importante la colocación de quien cede la presidencia. Así manifiesta que son innumerables los casos conocidos en los que se ha discutido, muy ampliamente, que no es lo mismo situarse a la derecha o a la izquierda en la cesión. Quizá la razón de las consultas, y en muchos casos las protestas por la ordenación, sea no sólo el lugar que se ocupa sino que este influye a la hora del orden de las intervenciones que para muchas autoridades es fundamental. No creemos que la colocación deba coincidir con el orden de intervenciones, que entendemos independiente de la colocación en la mesa, siempre dentro de un cierto orden que puede o no coincidir en ambos elementos; lo habitual es negociar de forma separada la colocación en la mesa y el orden de intervenciones.

Para VILARRUBIAS, el que cede por deferencia la presidencia pasa a la izquierda de ésta. En caso de cesión obligada, ocupará el lugar inmediato de la derecha. No estamos de acuerdo con esto, en cuanto a que no tiene sentido que la cesión “clásica” de presidencia se realice cuando es voluntaria y la “moderna” cuando es obligatoria. No está en el Ordenamiento y no consideramos que sea algo aceptado así por las instituciones ni por la doctrina. Además, técnicamente no tendría sentido que la voluntariedad conllevara una mejor colocación que la “obligación” ante una autoridad con una mayor precedencia que el organizador. Entendemos el criterio de la “cesión clásica” pero es negativo para el organizador, asociado a la voluntariedad. Ni siquiera en el decreto franquista, con una estructura del Estado diferente y un régimen donde la precedencia estaba mucho más establecida se planteaban estas cuestiones en estos términos.

Una cuestión mucho más compleja es la cesión en el caso de presidencias pares, que se realizaría, según indica DOMÍNGUEZ situándose de la siguiente forma: “3-1-2-4”, colocándose la autoridad que cede a la izquierda del que preside (es decir, en 3), en una cesión moderna, situándose a la derecha de quienes presiden el acto (dos personas en términos de igualdad) o en 4, en el caso de una cesión clásica. Consideramos esto de esta forma porque las dos personas que ocupan en centro copresiden, no habiendo técnicamente cesión si no se cede la presidencia efectiva del acto. No obstante lo anterior, recordemos que dentro del grupo de dos personas que comparten la presidencia, hay una de ellas que efectivamente lo preside: el que está situado en la derecha, siempre con el punto de vista desde la propia presidencia, por la aplicación de la regla de la derecha.

Si la ordenación es correlativa, el organizador que cede se colocará a continuación de la primera autoridad que preside la línea de autoridades. Entendemos que esta regla obedece a una extensión de lo dispuesto en el Decreto de Precedencias de 1968 (véase, en este sentido el artículo 22 del citado Decreto, que disponía que cuando no era procedente la ordenación correlativa, la distribución de puestos o localidades se debía hacer respetando las precedencias señaladas en la norma de precedencias pero en alternancia) y es un criterio correcto, pese a que está derogada la disposición. De esta regla se deduce la cesión “moderna” de presidencia, al colocar en segundo lugar al organizador del acto, como en las ordenaciones correlativas o lineales.

a.4) La distribución de los puestos de las demás autoridades.

En el mismo artículo 4.1 del Real Decreto, en su segundo párrafo, regula la ubicación de las demás autoridades que acompañarán a quien presida, estableciendo el orden de distribución según las precedencias establecidas en el propio ordenamiento y, además establece una regla de alternancia a derecha e izquierda del lugar ocupado por la presidencia. Esta distribución da carta de validez a la “regla de la derecha” que prima la colocación a la derecha de quien preside antes que la izquierda de la presidencia. Como hemos comentado, esta colocación, tradicional en el protocolo español se orienta desde la presidencia, no desde el punto de vista del observador. Esta regla, igualmente, es aplicable a las presidencias pares, como hemos visto anteriormente.

De manera gráfica, y como hemos visto al tratar la presidencia de los actos, la colocación en alternancia cuando es impar suele ser 4-2-1-3-5 (en el caso de cinco personas), que cumple con la regla expresada en el Decreto, situándose a derecha e izquierda de quien preside el resto de autoridades de la presidencia. Cuando el número es par, la colocación suele ser 3-1-2-4, situándose de acuerdo con dos reglas: la regla de la derecha, que hemos comentado previamente, por la que como hemos visto del grupo central el más importante es el que está situado a la derecha y a partir de ese grupo central se va configurando la presidencia en el orden establecido en el Decreto, siguiendo con el orden a derecha e izquierda. Sobre esta cuestión la doctrina es unánime en la actualidad, sirva de ejemplo LÓPEZ-NIETO ³³⁹ pero como comentaba DOMÍNGUEZ ³⁴⁰ y veíamos al tratar las presidencias pares no siempre ha sido así.

En sus publicaciones, MARÍN indica que, al establecer la configuración de la mesa presidencial, puede ocurrir que el número elevado de autoridades de mayor rango supere a las de la propia institución que organiza el acto, lo que obligaría a desplazar fuera de aquella a estas últimas. Para este caso este autor arbitra la siguiente solución:

- es conveniente crear una presidencia reducida (cinco personas, sugiere MARÍN), que incorpore a la derecha del que presida las dos autoridades de mayor rango invitadas y a la izquierda las más representativas de la entidad. Esta cuestión es muy discutible porque si los asistentes son institucionales, pese a la libertad del organizador por ordenar la precedencia de sus invitados y de la presidencia al ser un acto de carácter especial, este tipo de ordenaciones puede ocasionarle problemas;
- además, próxima a la presidencia, se constituirán dos espacios destacados, en donde se sitúan a la derecha de la presidencia el resto de autoridades ajenas a la institución y a la izquierda las propias, manteniendo el criterio de la presidencia, lo que hace manteniendo el criterio expresado anteriormente;
- finalmente, en algún caso puede conformarse una doble presidencia aunque debe hacerse con carácter restrictivo y evitarlas, en lo posible, en los actos solemnes. Es interesante esta última anotación, que evita el uso de dobles presidencias, arbitrando espacios próximos a la presidencia. Esta solución plantea que algunas puestas en escena concretas no corresponden a actos solemnes, cuando la solemnidad, en la mayoría de los casos responde al respeto de los ciudadanos por una institución y al uso de determinados lenguajes simbólicos.

En nuestra opinión, la solución que plantea MARÍN se basa en la práctica eclesíastica o universitaria (con muchos elementos en común, por su tradición histórica compartida) o judicial, donde la cesión es frecuente pero relegada a espacios diferentes a la presidencia efectiva de los actos. Este tipo de soluciones, utilizadas actualmente en algunos casos, coincide con presidencias compartidas, donde autoridades de diferente orden comparten la presidencia.

Finalmente, y como hemos indicado, VILARRUBIAS detalla algunas otras reglas, basándose más en su experiencia práctica que en un estudio pormenorizado de lo indicado en el Ordenamiento.

Como hemos visto, estas reglas son:

- "la presidencia debe estar formada por números impares. Solamente puede organizarse una presidencia 'par' cuando asistan Sus Majestades el Rey y la Reina, dado que constituyen un solo puesto". Como hemos visto anteriormente, refiriéndonos a las presidencias pares, no entendemos la limitación expresada por este autor de que únicamente SS.MM. los Reyes puedan hacer uso de una presidencia par. Creemos que las copresidencias son una buena solución para ordenar presidencias en la que hay dos autoridades de la misma precedencia, aunque haya pequeñas diferencias en la misma (dos consejeros de un mismo gobierno, por ejemplo, diferenciados únicamente por su ordenación departamental), que se tenga una deferencia especial para un "igual" de otro ámbito territorial o jurisdiccional (dos alcaldes, actos de hermanamiento, firmas de

³³⁹ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): Op. cit. (cuadro de la Pág. 676).

³⁴⁰ DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ-ADAME, M. (1997): Op. cit. (Pág. 293).

convenios, etc.) o se utilice cuando se quiera realizar una cesión de presidencia un poco más “suave”, en forma de presidencia par, como por ejemplo las efectuadas en los actos académicos organizados en la Universitat de València ³⁴¹ con la asistencia del Presidente de la Generalidad (presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Valenciana).

- “En los casos en que S.M. el Rey asista solo a un acto que tenga por escenario una mesa rectangular (la cual S.M. ha de presidir) y no participe ninguna otra personalidad con rango de Jefe de Estado, el puesto de la mesa que señala la presidencia opuesta debe quedar vacío, como señal de respeto”. Esta es una regla no reflejada en el ordenamiento pero que es frecuente aplicar a las cabeceras únicas jerárquicas en reuniones, donde la persona con más precedencia “preside” claramente la reunión, situándose en la parte estrecha de la mesa y colocando alternativamente a su derecha e izquierda a quienes asisten a esa reunión. Es la tradicional colocación, por ejemplo, de una reunión del Consejo de Ministros, por lo que vemos que no sólo está referida a S.M. el Rey. Por otra parte, esta colocación que marca mucho la presidencia también se utiliza en almuerzos o cenas de carácter social, pero indicada para mesas redondas.
- “Se procurará que las presidencias frontales en un acto académico estén compuestas por un número no superior a nueve puestos, siendo cinco la cifra idónea”. Consideramos que, como la regla anterior, es un poco específica para estar relacionada entre reglas generales de cesión o de presidencia de los actos. No obstante, parece arbitrario que VILARRUBIAS establezca el límite el nueve o cinco porque, como todas las presidencias, depende del acto y no necesariamente ha de ser impar, como ya hemos señalado.
- “El ordenamiento de las personalidades que forman una mesa presidencial ha de realizarse a tenor del propio art. 4, alternándose a derecha e izquierda del lugar ocupado por la presidencia”.
- “La presidencia en un acto de pie está ordenada no en forma alternativa, sino linealmente, de mayor a menor rango”. En este último punto, estando de acuerdo con su idea, creemos que al autor le ha faltado añadir que no hay presidencias lineales en actos sentados, como sí que señala DOMÍNGUEZ pero que se pueden establecer ordenaciones lineales sentadas para colocar a asistentes a un acto o en lugares anexos a la presidencia o entre los invitados. Un ejemplo de las primeras son las colocaciones en auditorios con un pasillo central en los que la precedencia se establece a partir del pasillo y de las segundas las tradicionales colocaciones en actos judiciales o universitarios donde se ubica a los las autoridades o invitados más destacados, ajenos a la entidad organizadora, en un lugar de honor donde pueden ordenarse por proximidad a la presidencia judicial o académica. Sirvan de ejemplo las aperturas del año judicial ³⁴² en algunas Comunidades Autónomas (que podemos consultar al tratar los actos judiciales) y los actos académicos de apertura de curso en algunas universidades (que también tratamos en su momento).

a.5) La propia residencia.

Continúa el artículo 4.2 estableciendo que si concurrieran varias personas del mismo rango y orden de precedencias prevalecerá el que se encuentre en su territorio, en su propia residencia.

Este criterio destaca la importancia de “jugar en casa” a la hora de ordenar a autoridades con la misma precedencia. En la práctica, este criterio podemos considerarlo relacionado directamente con el “anfitriónaje”, algo que tratamos al ver los criterios de organización de actos en la administración local y del que se abusa cuando se considera a cualquier representante de la administración local como “anfitrión” equivalente al organizador en su municipio, por delante de autoridades con la misma presidencia y ámbito territorial diferente, pero incluso por delante de otras autoridades con mayor precedencia porque el representante municipal “se encuentra en su casa”.

³⁴¹ Se puede consultar la presidencia en el Acto de Apertura del Curso Académico 2013-2014 en muchos documentos públicos, como el vídeo https://www.youtube.com/watch?v=0X-6TD_Cbfk.

³⁴² Se puede consultar una fotografía de la presidencia del acto en muchos enlaces pero destacar la que hemos consultado en <http://www.archivalencia.org/contenido.php?pad=6&modulo=37&id=9002&v=36&fecha=20130920>

Sobre esta cuestión de la propia residencia y, como hemos señalado, hay instituciones, como las autoridades militares, que han regulado la representación más allá de la propia residencia, considerando que, aunque haya un representante cualificado en cada lugar, es importante que haya un máximo representante, establecido por Ley.

b) Artículo 5. La precedencia en los actos oficiales de carácter general.

Este artículo establece diferencias apreciables en la precedencia de los actos oficiales de carácter general, según el organizador de los mismos.

Lo que traslada inicialmente el Real Decreto se asemeja mucho a un criterio territorial, heredero directo de la legislación anterior promulgada en 1968 que ya hemos citado. Así, vemos que de una parte se regulan algunas instituciones de ámbito nacional y de otro las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales.

De esta forma:

- si el organizador es la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado se aplican los dictados del Real Decreto;
- pero si el organizador es una Comunidad Autónoma o la Administración local, la precedencia se establecerá de acuerdo con lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias, su normativa propia y, en el caso en que existiera, por la tradición o costumbre inveterada del lugar. No obstante, esta ordenación tiene límites:
 - o no se puede alterar el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones que pertenecen al Estado y están reseñadas en el Ordenamiento citado;
 - o no obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, sólo en determinados actos oficiales hubiera asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades.

Esta división territorial es interpretada por una parte de la doctrina como un elemento definitorio de que instituciones organizan actos de carácter especial (que hemos matizado anteriormente) al ceñir a aquella característica el elemento fundamental para saber que instituciones organizan un tipo de actos u otro, basándose de otra parte en otro elemento: el reparto de poderes. Como hemos comentado, esta división está corregida a la hora de definir los actos especiales.

Además, este artículo fue un intento de regular la materia de forma lo más completa posible y con un alcance general, pero conforme fue pasando el tiempo sus limitaciones se vieron obligadas a coexistir con:

- la abundante normativa de las Comunidades Autónomas, que progresivamente han ido estableciendo sus propios ordenamientos de precedencias en el ejercicio de sus capacidad de auto organización, reflejada en sus respectivos Estatutos de Autonomía;
- la normativa municipal y provincial (incluyendo la insular), que ha ido modificando sus tradicionales reglamentos de honores, distinciones y protocolo, convirtiéndolos en normativas que contemplan y regulan sus actos, su desarrollo y, por supuesto, sus precedencias;
- la tradición o costumbre inveteradas, un elemento de relativa importancia en los ámbitos municipal y provincial y, en menor medida, en las Comunidades Autónomas. Hemos de entender esta redacción, con las limitaciones expresada por GARCÍA sobre la incorrección de la utilización del término “inveterada,” referida a la tradición que, en este caso no tiene importancia, dado lo arraigado de las citadas tradiciones o costumbres en las administraciones más antiguas y normalmente más próximas a los ciudadanos, siendo las más destacables las locales.

El artículo 5 contempla dos posibilidades de organización de los actos:

b.1) Actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado.

El reglamento es taxativo: la precedencia se ajustará a las prescripciones del Ordenamiento. No entiende el legislador otras posibilidades para estos actos que el cumplimiento estricto de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.

b.2) Actos organizados por las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

En estos actos ya no sirve únicamente el Decreto como elemento interpretador de las precedencias (con sus ordenaciones y criterios), sino que se abre la posibilidad de utilizar otras normas, provenientes de su legislación propia (autonómica, provincial/insular o local, siempre promulgada en uso de sus competencias específicas) o por la tradición o costumbre inveterada. Llama la atención la referencia a “inveterada” de este apartado, cuando no se la califica así al tratar los actos de carácter especial.

Estas administraciones pueden redactar legislación al respecto porque tienen competencia para ello, aunque limitada a la ordenación de sus propias autoridades (Entidades Locales) y las propias, e, incluso, las de las Entidades Locales (Comunidades Autónomas) pero siempre y cuando no afecten a la precedencia relativa de las autoridades e instituciones del Estado (tal y como proclamó el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982 y reiteró en la 12/1985).

Sobre esta cuestión, GARCÍA ³⁴³ indica que “el Real Decreto y sus dictados se aplicarían a aquellos actos oficiales de carácter general, independientemente de su origen”. De hecho, en los actos generales organizados por la Corona, el Gobierno y la Administración del Estado es obligatorio ajustarse “a las prescripciones del presente Ordenamiento” (art. 5.1 del Real Decreto). Por otra parte, cuando los organizadores del acto son las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales la normativa autonómica o local quedaría reservada para actos a los que no acudieran autoridades estatales. En el caso de que no asistieran, según los dictados del artículo 5.2 del reglamento de precedencias, vuelve a incorporarse lo que esta norma establece para la ordenación de autoridades, pudiéndose utilizar la normativa propia y la tradición o costumbre como otros elementos ordenadores de la ordenación de precedencias. Como hemos comentado, hay límites en la utilización de estos dos elementos, según lo dispuesto en el segundo párrafo de este artículo 5.2 del reglamento: “en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento” constituyendo por tanto lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en lo que se refiere a la ordenación relativa de autoridades de diferente orden una aplicación concreta de esta disposición. Salvada esta cuestión, la tradición se abre paso como un elemento informador de las precedencias oficiales, que hemos tratado anteriormente al hablar de las fuentes de la norma de precedencias.

En la práctica, como señala CASAL ³⁴⁴, “la mayor parte de las veces, los actos oficiales tienen lugar en el ámbito autonómico, provincial o local”. Es entonces cuando se ponen de manifiesto las carencias del Real Decreto, que no desciende a autoridades menores sobre todo representando a las Entidades Locales. Si, además, la institución organizadora no ha desarrollado su propia normativa, el caso se presenta más complicado. En el caso de las Comunidades Autónomas o las citadas Entidades Locales que han publicado una legislación propia en materia de precedencias, se observan diferencias notables en la prelación de cargos en unas y otras, poniendo de relieve la necesidad de una norma común actualizada que unifique criterios. A pesar de ello, no olvidemos la competencia de las Comunidades Autónomas para legislar sobre la materia como consideren oportuno, con los límites ya expresados al principio de competencia, no el de jerarquía normativa (al contrario de lo que expresa OTERO), y a lo establecido por los tribunales competentes, interpretadores de la legislación autonómica y, en general, de las competencias de las Comunidades Autónomas al respecto.

Hay una parte de la doctrina, encabezada por LÓPEZ-NIETO ³⁴⁵ que, a la hora de hablar de la precedencia de los actos de carácter general, da mucha importancia a la institución

³⁴³ GARCÍA OTERO, C. (2000). Op. cit. (Pág. 15 de la ponencia).

³⁴⁴ CASAL MACEIRAS, O. (2011). Op. cit. (Pág. 21).

³⁴⁵ LÓPEZ-NIETO Y MALLO F. (2000). Op. cit. (Págs. 675 y ss.)

organizadora del acto, incurriendo en una cierta territorialidad, criterio contemplado en el Decreto franquista que ya no encontramos en el actual. Este criterio también es defendido, desde otra óptica y con conclusiones diferentes, por OTERO.

LÓPEZ-NIETO detalla las primeras autoridades por ámbitos territoriales:

- “en el ámbito nacional son primeras autoridades el Presidente y Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno. Los Ministros y todos los Presidente de los altos Cuerpos;
- en el ámbito regional lo son el Presidente de la Comunidad Autónoma, los miembros del Consejo de Gobierno, así como el Presidente de la Asamblea Legislativa. En el mismo ámbito, aunque perteneciente a la Administración del Estado, es también primera autoridad el Delegado del Gobierno en el territorio indicado.
- en el ámbito provincial, y dentro de la Administración del Estado son primeras autoridades, el Subdelegado del Gobierno, los delegados y Directores ministeriales. En el mismo ámbito, y dentro de la Administración Local, el Presidente de la Diputación Provincial y, en su caso, el Presidente de la Mancomunidad”.

De entre todas estas autoridades, es importante tratar la cuestión de los Subdelegados del Gobierno ya que el autor ³⁴⁶ anota que lo incluye únicamente por ser titular de un órgano estatal de competencia general, llamado a impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios públicos dependientes de la Administración del Estado. Además, en su opinión podrían añadirse a estas autoridades los Delegados de los Gobiernos autonómicos en las provincias. Diferimos del autor en su apreciación, dadas las características eminentemente administrativas de los Subdelegados del Gobierno, establecidas a partir de la publicación del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado tal y como viene establecido en su artículo 1, lo que resta importancia a la tradicional figura del Gobernador Civil dándole un carácter más funcional y un rango de Subdirector General.

No olvidemos que, a la hora de tratar la precedencia de los antiguos Gobernadores Civiles, se dispuso que, en tanto no se modificara el Ordenamiento General de Precedencias del Estado se cambiaba la precedencia de estas autoridades, colocando a los nuevos Subdelegados del Gobierno inmediatamente antes de los Rectores de las Universidades. Lo que aquí se plantea, a efectos de precedencia, es que los Subdelegados del Gobierno pasaron de ocupar el puesto número 38 del artículo 12, asignado al Gobernador Civil de la provincia donde se celebre el acto, a ocupar el 40 del mismo artículo.

Todo ello hace pensar en una figura con atribuciones semejantes a la del Gobernador Civil, pero considerado menos destacable a efectos de precedencia, lo que condiciona no tanto su carácter de primera autoridad, pero sí su importancia relativa con respecto a otras autoridades provinciales tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma donde se realiza el acto.

- “En el ámbito insular, y dentro de la Administración del Estado, es primera autoridad el Director Insular; y dentro de la Administración Local, el Presidente del Consejo insular o del Cabildo.
- En el ámbito municipal es primera autoridad el Alcalde”.

LÓPEZ-NIETO concluye, continuando con el criterio territorial, “que la enunciación anterior obedece a la línea descendente de presidencias de los actos de carácter general, que siempre vendrá determinada por la clase de autoridades que asistan, y que deberán quedar sometidas al orden de prelación establecido en el Ordenamiento General”. No hablamos de las autoridades con jurisdicción o competencia en sectores públicos que puedan dar origen a la organización de actos de carácter especial (militar, judicial). Lo que, de alguna forma, elabora este autor es una teoría territorial de los actos generales y especiales inédita entre la doctrina, que valora que el organizador siempre es la máxima autoridad en ese ámbito territorial, cuestión con la que no coincidimos, entendiendo que este criterio, extensión del

³⁴⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Pág. 677, nota al pie número 13).

contenido en el decreto franquista de 1968 no es actualmente uno de los aplicables a la determinación de las precedencias oficiales entre las diferentes autoridades o instituciones, según lo dispuesto en nuestra normativa actual siendo, desde luego, útil a efectos prácticos como un criterio menor ante la misma importancia o precedencia de dos autoridades.

c) Artículo 6. La precedencia en los actos oficiales de carácter especial.

Vistas las instituciones que organizan los actos de carácter especial, analizaremos a continuación la ordenación de la presidencia e invitados a un acto de estas características, expresada en este artículo del Reglamento, donde se establece que, para determinar la precedencia de estos actos especiales, será el organizador quien determine los criterios, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y en su caso los criterios del Ordenamiento General de Precedencias del Estado.

El Real Decreto permite a los actos de carácter especial la misma posibilidad de acomodamiento, como hemos visto para los actos de carácter general organizados por Comunidades Autónomas y administración local, dada la libertad de la que dispone el organizador para establecer la precedencia, como indica este artículo.

En referencia a las presidencias y precedencias de los actos oficiales de carácter especial, la doctrina establece de forma general algunas cuestiones:

- MARÍN ³⁴⁷ aconseja “tener en cuenta las normas específicas del ámbito correspondiente y, en su defecto, acudir a reglas generales que puedan extraerse de los principios básicos y de la filosofía que fundamenta el protocolo”. Esta idea ayudará a determinar con claridad las precedencias y presidencias de estos actos especiales, pero, en definitiva este autor sigue la regla que el artículo indica, ampliando, si cabe, la fuente a la que recurre el Real Decreto. De esta forma se amplían los criterios establecidos en el ordenamiento incluyendo la filosofía que fundamenta el protocolo de la que, entendemos aquellos son continuadores.
- LÓPEZ-NIETO ³⁴⁸ establece que en los actos de carácter especial, “el orden de precedencia vendrá determinado, casi de manera automática, por las propias estructuras organizativas de cada una de las instituciones u organismos a los que puede afectar. Estas estructuras organizativas tendrán cumplido traslado a la normativa de precedencias de las que disponga cada institución u organismo”.

Y este autor continúa arbitrando unas reglas válidas para la organización de los actos de carácter especial a los que, en un principio, no sea frecuente la asistencia de autoridades de otro orden, a excepción de una primerísima autoridad, sino que el grueso de asistentes estará constituido por quienes ejercen funciones propias del ámbito específico de que se trate:

- “serán siempre presididos por los respectivos presidentes o titulares de los órganos organizadores de aquellos, normalmente cumpliendo su propia legislación”;
- “tales presidentes no cederán su presidencia más que a aquellas autoridades que en el Ordenamiento General figuren en un lugar preferente y cuya competencia se extienda al mismo territorio. En este caso, aquellos ocupan lugar inmediato a la presidencia”. En este caso, consideramos que LÓPEZ-NIETO plantea cuestiones que no son correctas, como ya hemos señalado anteriormente: la cesión a quien tenga una mayor precedencia y la competencia territorial como un elemento de precedencia no son elementos válidos para nosotros, siendo los actos de carácter especial los menos sometidos a los dictados de la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado;
- “la distribución de los puestos de las demás autoridades se hará según la precedencia del Ordenamiento; pero si tales autoridades fueran algo numerosas y, consecuentemente, tuvieran que desplazar a los miembros del organismo organizador, deben hacerse dos presidencias o destinar un lugar destacado para instalar a estos últimos”, criterio en el que no coincide con MARÍN, que prioriza el lugar destacado como mejor solución a este tipo de problemas. Frente a estas dos opiniones, manifestar, de nuevo, la libertad del

³⁴⁷ MARÍN CALAHORRO, F. (2010). Op. cit. (Pág. 51).

³⁴⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): Op. cit. (Pág. 52).

organizador de los actos oficiales de carácter especial para determinar precedencia y presidencia de los mismos utilizando en último lugar lo dispuesto en la norma reguladora de las precedencias y situando donde considere oportuno a sus invitados destacados, ordenándolos, igualmente, en el lugar que mejor denote la importancia dada a los citados invitados.

En cuanto a la clasificación de los actos especiales realizada por LÓPEZ NIETO, podemos clasificarlos en civiles y militares:

- Actos civiles.

Actos en el marco de las Instituciones que configuran los diversos poderes y administraciones del Estado y que los dividiremos en:

- Instituciones que configuran los diversos poderes y administraciones del Estado. No suelen ocasionar problemas para constituir las presidencias y determinar las precedencias, ya que la jerarquía entre sus asistentes suele ser muy clara.
 - Actos en departamentos ministeriales. Según el criterio de MARÍN, estos actos siempre los preside el Ministro, ocupando el resto de autoridades del ministerio el puesto que les corresponde, en el orden interno que suele establecer el Ministro respectivo. Cuando concurren autoridades de otros ministerios se tendrá en cuenta, respecto a la presidencia y a las precedencias, lo que dispone el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, que se refiere de forma específica a ello. No hace referencia el autor a la asistencia de autoridades externas a la organización interna del Ministerio organizador, siendo esta la cuestión que más problemas suele ocasionar a cualquier organizador. En este caso, seguiremos lo establecido en el Ordenamiento citado en el artículo 6 cuando se refiere a los actos de carácter especial, es decir, que se determinará por la autoridad o departamento del Ministerio organizador, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, y cuando no le quede más remedio con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento, lo que aproximadamente soluciona este problema.
 - Actos en el ámbito del Poder Legislativo. Continuando con los criterios del autor, los actos organizados por este poder se enmarcan en el ejercicio de su función legislativa y a ellos asisten, respectivamente, según sea Congreso o Senado, diputados o senadores y miembros del Gobierno, todos tienen, tanto en reuniones plenarias como en las diferentes comisiones, su lugar determinado por los reglamentos de cada cámara, por lo que no hay problemas de presidencias o precedencias. Si se reúnen conjuntamente ambas Cámaras, el presidente del Congreso asume la presidencia, ya que es, al mismo tiempo, presidente de las Cortes³⁴⁹ respecto al resto de parlamentarios, el Reglamento de las Cortes especifica su ubicación. Finalmente, señalar que, para MARÍN, los actos solemnes de Apertura de la Legislatura o el Día de la Constitución se consideran de carácter general y, por consiguiente, se rigen en sus diferentes partes por el Ordenamiento General de Precedencias y por el Reglamento de Honores Militares, en su caso, algo discutible, como veremos posteriormente.
 - Actos en el ámbito de la Administración de Justicia. Valora MARÍN que su organización puede corresponder al CGPJ, al Tribunal Supremo y a otros Tribunales de menor rango. A la hora de clasificarlos, si son actos internos, sin asistencia de otro tipo de autoridades, se ordenan con arreglo a sus normas específicas y, en su caso, según el cargo, rango personal y antigüedad. Cuando se produce la presencia de autoridades distintas de las correspondientes al Poder Judicial, hay que respetar las normas del Ordenamiento General de Precedencias, como ya hemos señalado al tratar otras partes de este trabajo, en cuyo caso el presidente de los dos primeros

³⁴⁹ Como vimos a la hora de tratar el Poder Legislativo, no hay uno como tal, las sesiones conjuntas, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 72.2 de la CE, "serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara". Dicho Reglamento no ha sido aún aprobado, aunque el Artículo 27.2 d) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional lo declara, junto con los Reglamentos de las Cámaras, susceptible de declaración de inconstitucionalidad, y a él se remiten las Disposiciones Final Tercera del Reglamento del Congreso de los Diputados y Adicional Segunda de Reglamento del Senado, previendo la aplicación de los Reglamentos de cada Cámara en todo lo no previsto por aquel. Inexistente el Reglamento de las Cortes Generales, las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta resuelven sobre los distintos aspectos presupuestarios y administrativos, y en ocasiones propiamente parlamentarios, que afectan a ambas Cámaras.

órganos (es el mismo para ambos) sólo cede la presidencia ante el Rey, el presidente del Gobierno y los presidentes de las dos Cámaras que constituyen las Cortes Generales.

- Actos en el ámbito exclusivo de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. Las diferentes autoridades y organismos, en los actos propios de la Comunidad, se ordenarán según dispongan las normas sobre presidencias y precedencias que rijan en esa Comunidad. Si asisten autoridades o representaciones de otras administraciones o instituciones se tendrá en cuenta lo que determinen las diferentes normas, usos y tradiciones que puedan aplicarse en función de quienes sean las citadas autoridades o representaciones, tal y como ya hemos visto. Las fuentes básicas para establecer las presidencias y precedencias en los actos propios del ámbito de cada Comunidad son: el ordenamiento de la Comunidad; los estatutos y decretos que establecen el orden de los respectivos Consejos de Gobierno; el Ordenamiento General de Precedencias; los precedentes que, desde la vigencia de los diferentes Estatutos de Autonomía, se han ido estableciendo en el desarrollo de actos, lo que ha creado una especie de jurisprudencia del protocolo que unida a las normas citadas y a los usos, costumbres y tradiciones, permite encontrar soluciones para cada caso concreto.
- Actos en las corporaciones locales. Se rigen por sus normas internas, por el respeto a sus usos, costumbres, tradiciones y a lo dispuesto en la legislación vigente. Con respecto a las normas internas, comentar que las normas de Derecho Premial municipales suelen contener no sólo reglamentos de honores y distinciones, sino también normas de protocolo aplicables a los actos organizados en el ámbito municipal respectivo. En lo que se refiere a los usos, costumbres y tradiciones, tienen gran presencia en el ámbito municipal, lo que hace imprescindible el reconocimiento de los mismos en la organización de actos.

En cuanto a la legislación vigente, aparte de la promulgada en cada ámbito municipal, hay que destacar:

- ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, con sus modificaciones, en especial la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre).
- Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local.
- y, en ausencia de otros criterios, los expresados en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado.

- Actos en las universidades.

Como hemos apuntado previamente, los elementos que marcan el carácter y las formalidades de los actos en las universidades son su historia y tradiciones y la importancia social del mundo universitario.

No existe un ceremonial ni un protocolo común para todas las universidades en España, aunque es posible definir unas reglas generales que, respetando la tradición de cada una de ellas, tienen una cierta confluencia.

La legislación actual reconoce a la Universidad como institución autónoma que puede considerarse como una corporación de derecho público con especiales características; entre ellas el reconocimiento de sus usos y costumbres como fuentes normativas, sobre todo en lo que a su funcionamiento interno se refiere y, en concreto, el desarrollo de los actos académicos más tradicionales.

No hay una regulación precisa sobre el protocolo en los actos en la Universidad cuando asisten autoridades del Estado o de las Comunidades Autónomas, salvo lo que determina el Real Decreto 2099/1993 sobre la presidencia de los actos (art. 4.1) y la precedencia de los actos oficiales de carácter especial (art. 6), por lo que se estará a lo que establezcan las costumbres y tradiciones de cada universidad sobre sus actos académicos; en ellos la figura del Rector ocupa la primera posición, que, en buena lógica sólo debería cederla en el caso en que asista S.M. el Rey o algún miembro de la Corona.

Al no estar determinada de forma clara la relación Universidad-Administración del Estado y Autónoma, falta soporte legal para concretar el lugar que, en los actos dentro de la Universidad, deben ocupar los miembros del Gobierno Central y los de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, según la clase de acto, pueden adoptarse soluciones que, respetando la preeminencia de la figura del Rector, permitan dar a cada cual la relevancia que le corresponda.

LÓPEZ-NIETO ³⁵⁰, aparte de lo ya comentado, indica que, en lo que se refiere a los actos: que el Rector sólo cederá la presidencia al Rey y miembros de la Casa Real, y respecto a los miembros del Gobierno central, Presidentes de las Comunidades Autónomas, etc. reconoce que no hay soporte legal para poder mantener una postura clara; incluso, si ejercen cierta tutela cuando se realizan estudios al amparo de convenios de colaboración con la Administración o Instituciones, la Universidad ³⁵¹ presidirá dichos actos'.

Efectivamente, no existe ese soporte legal claro para determinar la presidencia; no obstante sí que hay una sentencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión. El objeto del conflicto es la Disposición Adicional Primera del Decreto 202/1997, de 7 de agosto, ya que establecía que en los actos de carácter universitario (sin detallar mucho como se reconoce ese carácter) la presidencia corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma y, tras el rector de la universidad organizadora, detalla que otras autoridades de la Comunidad le seguirán en precedencia.

Según lo establecido en la STS 6186/2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 14 de julio de 2000, en el recurso contencioso administrativo número 2212 de 1997 se reconocía a la universidad su capacidad de presidir los actos académicos y establecer la precedencia de los invitados a sus actos, porque son elementos recogidos en sus Estatutos.

- Actos en las Reales Academias.

Como hemos visto, están integradas en el Instituto de España y gozan de amplia autonomía siendo entidades cuyos actos públicos pueden considerarse incluidos entre los actos oficiales de carácter especial.

Lo aconseja la relación que, tradicionalmente, han mantenido con la Administración del Estado, en la actualidad a través del Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Actualmente, esta vinculación está regulada por el art. 1.6 del Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y lo que representan como embajadoras de la cultura española ante el resto del mundo.

LÓPEZ-NIETO ³⁵² valora cómo deben ser los actos de carácter especial organizados por el Instituto de España o sus Reales Academias, señalando que "en cuanto a la presidencia de los actos, desplazan al Presidente o Director de una Corporación diferentes autoridades. Los Reglamentos de las distintas Reales Academias ofrecen soluciones diferentes a la presidencia de los actos, como son que:

- "Presiden siempre el Jefe del Estado, el presidente del Gobierno y el Ministro del ramo. Así lo preceptúan los estatutos de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, criterio que, aunque no se consigne expresamente, hay que atribuir a las Reales Academias de Historia y Medicina.
- Presiden el Jefe de Estado, el Presidente de Gobierno y el Ministro o Secretario de Estado del ramo. Es la solución que adopta la Real Academia Española.

³⁵⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Págs. 721 y ss).

³⁵¹ DE LA IGLESIA, A. (1997). "Actos propios del protocolo universitario. La costumbre en la Universidad. La figura del Rector" en I Encuentro de responsables de protocolo y relaciones institucionales de las Universidades españolas. (Pág. 56) Universidad de Granada. Granada. Este autor es citado por LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Pág. 721).

³⁵² LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Págs. 718 y ss).

- Preside el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Educación y el Presidente del Instituto de España. Es la solución de la Real Academia de Farmacia.
- No hay pronunciamiento sobre estas precedencias extraordinarias en el caso de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación”.

Por su parte, la Jefatura de Protocolo del Estado, en fecha 14 de marzo de 1984, señaló en un oficio dirigido al Ministerio de Educación y Ciencia que, en los actos de carácter estrictamente académico o que se realicen en las Reales Academias, el Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia podrá ostentar la presidencia del acto.

Con estos dos componentes, podemos extraer algunas reglas sobre la presidencia de los actos de carácter especial en las Reales Academias y el Instituto de España:

- La primera es que, si dentro de los criterios emanados desde la Jefatura de Protocolo del Estado se considera que el Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia “puede” presidir algunos actos, da pie a considerar que las Reales Academias y el Instituto de España organizan actos de más clases que los citados en la circular (“estrictamente académicos” y “que se realicen en las Reales Academias”), al menos desde el criterio de la Jefatura de Protocolo del Estado.
- La segunda, siguiendo con la circular emanada desde la Jefatura de Protocolo del Estado, es que parece que solo “sugiere” que el Subsecretario del Ministerio puede presidir estos actos, evidentemente en uso de sus atribuciones y siempre como una interpretación de lo contenido en el Real Decreto, que no puede obligar a que las Reales Academias asuman sus dictados, porque seguimos hablando de actos de carácter especial organizados por una institución con una regulación interna que las distingue incluso entre Academias.
- La tercera es que, si se considera que el Subsecretario del Ministerio “puede” presidir el acto tiene sentido que lo hagan autoridades del mismo Ministerio o del Estado que estén por delante de aquel, lo que coincide con lo que las diferentes Reales Academias establecen en sus reglamentos.
- La cuarta es que la mayoría de las Reales Academias han legislado sobre la presidencia de sus actos, como hacen prácticamente todas las instituciones que organizan actos de carácter especial. Reiteramos aquí que la falta de legislación propia haría que los actos especiales tuvieran que ceñirse a los usos y costumbres de la institución organizadora (que suelen acabar reflejándose en la legislación propia, como en el caso municipal, lo cual lleva a pensar que no tiene sentido la falta de esa legislación) y lo establecido en el Ordenamiento General de Precedencias y sus principios que no suelen ser muy flexibles con los actos de carácter especial.

En definitiva, los criterios aplicables a los actos de las Reales Academias y el Instituto de España son que: cada Real Academia integrada en el Instituto de España, y el propio Instituto, determina quien preside sus propios actos que son, en todo caso, de carácter especial; la mayoría de las Reales Academias y el Instituto de España disponen de legislación propia para sus actos; prácticamente todas estas instituciones han coincidido en quien puede presidir sus actos: el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro del que dependan. Otras opciones contempladas por algunas Reales Academias son añadir a éstos al Secretario de Estado, Presidente del Instituto de España y, según la circular emanada desde la Jefatura de Protocolo del Estado, el Subsecretario del Ministerio. Nada se indica sobre otras autoridades de carácter autonómico o local que asistan a actos organizados por estas instituciones; y, finalmente, las Reales Academias y el Instituto de España organizan actos de diferentes tipos: académicos, en sus respectivas sedes y otros que no vamos a definir aquí por no ser motivo de este estudio.

- Actos militares:

Los actos castrenses, como los demás actos oficiales, deben regirse por lo establecido de forma legal y reglamentaria, sin olvidar lo que el desarrollo práctico recomienda.

Los textos que sirven de referencia para definir el ceremonial y precedencias de dichos actos son los que hemos visto previamente.

El Ordenamiento General de Precedencias dispone que los actos militares serán organizados por las autoridades de las Fuerzas Armadas que corresponda. Pero como

hemos visto antes, para su presidencia se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Ordenamiento general y para su desarrollo se respetará lo dispuesto en los textos anteriores y otras disposiciones aplicables a cada caso. A continuación, veremos con detalle los actos militares y sus características, partiendo de la base de lo dispuesto en el propio Reglamento de precedencias, que trata estos actos en su artículo 7.

d) Artículo 7. Los actos militares y sus características.

Como ya hemos visto, los actos militares tienen las siguientes características:

- la organización la realizará la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda;
- la reglamentación a utilizar en ellos será el Reglamento de Actos y Honores Militares y otras disposiciones aplicables, sin más detalle;
- pero la presidencia del acto no queda integrada dentro del Reglamento de Actos y Honores Militares ³⁵³, sino a lo dispuesto en el Ordenamiento General de Precedencias.

Aunque hemos tratado algunas cuestiones, referidas a los actos militares al tratar los actos de carácter especial y algunos puntos de vista de la doctrina sobre estos actos, parece interesante la opinión de OTERO ³⁵⁴ sobre estos actos que se diferencia con claridad del resto de la doctrina, al apreciar en la redacción de este artículo, y especialmente en el protagonismo de ciertos cargos militares en la ordenación de autoridades, el considerable peso del ejército dentro del Estado, una reminiscencia del régimen militar impuesto por la dictadura franquista, la sociedad estamental del Antiguo Régimen y los sucesivos golpes militares acaecidos en España en los últimos siglos. Esta autora, como hemos visto antes, defiende la idea de que los actos militares son de carácter general al pertenecer los militares al Ministerio de Defensa, que, como sabemos forma parte del Gobierno.

Desde nuestro estudio consideramos que los actos militares, como hemos comentado anteriormente de forma pormenorizada y de acuerdo con lo establecido por parte de la doctrina (LÓPEZ-NIETO, MARÍN) son actos de carácter especial.

Hay algunos textos legales que tratan aspectos de las cuestiones referidas a la Administración militar, donde podemos encontrar detalles que los consideran de forma explícita especiales. Así se dispone, por ejemplo, en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa al hacer cita de los actos de carácter especial organizados por un departamento ministerial, que se refiere a la ordenación de precedencias de las autoridades del Departamento, haciendo especial mención de esa característica de que son especiales.

Como vemos, el Decreto 454/2012 hace referencia a lo establecido en los artículos 6, 7 y 11.1 del Real Decreto que establecen, respectivamente: la precedencia de los actos de carácter especial (entre los que se encuentran, como defendemos, los militares); las reglas aplicables a los actos militares (organización, presidencia y particularidades para autoridades de la Armada con insignia a flote); y la ordenación de autoridades dependientes de un Ministerio, en particular el orden interno del de Defensa.

Ese orden interno del Ministerio de Defensa que hemos visto es perfectamente equiparable al de cualquier otro Ministerio, en tanto en cuanto ordena autoridades “civiles”, aunque las “mezcle” con otras “militares” (como defiende OTERO) pero no deja de expresar las particularidades del “estamento” militar, no sólo por la abundancia de autoridades con precedencia, sino por las características de la institución militar, que aunque integrada plenamente en un ministerio civil (no como durante el franquismo) mantiene arraigadas tradiciones, lo que conlleva que, con frecuencia, organice actos de carácter especial.

Finalmente, sobre esta cuestión, RODRÍGUEZ ³⁵⁵ manifiesta, resumiendo lo establecido en este artículo del Real Decreto de Precedencias del Estado, que en el caso de las Fuerzas

³⁵³ Actualmente, este Reglamento de Actos y Honores Militares ha sido sustituido por el Reglamento de Honores Militares (Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo).

³⁵⁴ OTERO ALVARADO, M.T. (2000). Op. cit. (Pág. 108).

³⁵⁵ RODRÍGUEZ GÓMEZ, A.A. (2007). Protocolo y ceremonial en las Fuerzas Armadas. 2ª Edición. (Págs. 99 y ss). Ediciones Protocolo. Madrid.

Armadas, es importante aclarar quien organiza un acto, ya que el Real Decreto es explícito a la hora de diferenciar presidencia, precedencia, regulación, etc., siendo necesario establecer un criterio distinto, al amparo del Real Decreto de Precedencias. Así, dentro de las Fuerzas Armadas, la presidencia la ocupará la principal autoridad de la defensa presente. El organizador estará en un lugar destacado en la presidencia.

Son las Reales Ordenanzas de los tres ejércitos, junto con el Reglamento de Honores Militares vigente, la legislación propia que se utiliza mayoritariamente en la organización de actos militares. Esta conjunto de normas, por otra parte, está llena de particularidades, y además va más allá de la poca legislación propia de otros departamentos ministeriales. Esta cuestión también se aleja de los criterios de OTERO, porque lo que encontramos es un auténtico manual aplicable a los actos especiales, del que no disponen los otros departamentos ministeriales, ni siquiera cuando se enfrentan a sus actos especiales.

7.3. Los rangos de ordenación.

Como hemos visto al tratar el antecedente inmediato de la norma actual reguladora de las precedencias oficiales en el Estado, definimos cuatro rangos de ordenación como bases de ordenación para establecer un criterio sobre el que, posteriormente, se elaboraba la relación detalladas de las precedencias entre autoridades a título individual (primer rango), departamentos (segundo rango), colectiva o colegiadamente (tercer rango) y el mixto, como una mezcla del individual y el colegiado.

Dentro de la norma actual, su artículo 8 del Real Decreto establece tres rangos de ordenación para las autoridades:

- individual, orden singular de autoridades, titulares de cargos públicos y personalidades;
- departamental, ordenación de la precedencia de los Ministerios y sus representantes, ya que sus titulares tienen la misma precedencia, por lo que debe establecerse reglamentariamente esta ordenación entre iguales, que veremos fue inicialmente establecida por antigüedad en la creación del departamento ministerial, como reflejaban los decretos de precedencias de 1968 y 1983 en su redacción original. Actualmente, respetando básicamente aquel criterio, se establece por Decreto ya que es francamente difícil mantener el criterio original, dadas las fusiones de ministerios, el nuevo reparto de competencias, las divisiones de las mismas, los cambios de denominación o la nueva creación de departamentos, lo que dificultaba la ordenación. Este rango de ordenación también se utiliza en las Comunidades Autónomas a la hora de establecer la precedencia entre las diferentes consejerías;
- colegiado: establece la precedencia entre Instituciones y Corporaciones cuando concurren en actos oficiales con dicha presencia institucional y corporativa, teniendo siempre carácter colectivo y sin extenderse la antes citada precedencia a los miembros de las Instituciones y Corporaciones en particular. Esta ordenación viene reflejada también en el Decreto de 1968 que no especifica los rangos de ordenación. No obstante, de forma práctica algunos artículos del Decreto franquista establecen de forma práctica ordenaciones colegiadas.

Veremos que estos rangos de ordenación tienen su concreción en diferentes artículos del propio Real Decreto y a ellos añadiremos un cuarto criterio que una parte de la doctrina (CASAL ³⁵⁶ y FUENTE ³⁵⁷, principalmente) denomina “ordenación mixta”, definido como si un criterio del Real Decreto se tratara, al constatar que un artículo del reglamento utiliza este rango de ordenación al mezclar una ordenación individual con una colegiada en una única ordenación.

a) La ordenación individual.

El rango de ordenación individual se concreta en los artículos 10 y 12 del Real Decreto al establecerse la “precedencia en la villa de Madrid, en su condición de capital del Estado y

³⁵⁶ CASAL MACEIRAS, O. (2011): Op. cit.

³⁵⁷ FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Op. cit. Pág. 112.

sede de las Instituciones generales” (art. 10) y “en los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma” (art. 12).

Estas dos opciones, que hemos tratado parcialmente al hablar de lo que caracteriza los actos de carácter especial, son poco discutidas por la doctrina cuando, en realidad, ocasionan un problema de interpretación sobre que actos celebrados en la villa de Madrid pueden considerarse contemplados por el artículo 10 y cuales pueden acogerse a lo dispuesto en el artículo 12.

a.1) Actos en la villa de Madrid.

Hemos visto anteriormente incluyéndolo en la cuestión del territorio que uno de los elementos que distinguen los actos oficiales generales de los especiales puede ser el lugar donde se celebra el acto, cuestión que, por otra parte, también obedece a una distinción establecida para algunos actos singulares ante la modificación de la estructura territorial del Estado.

Por ello, como apuntamos, hay actos que tienen unas características diferenciadoras por celebrarse en la villa de Madrid. Por ello, LÓPEZ-NIETO ³⁵⁸, indica que “la aplicación de uno u otro artículo es una cuestión que se ha planteado más de una vez por los responsables del protocolo de la propia Comunidad madrileña, que suelen mantener el criterio de que sólo debe aplicarse el art. 10 en ‘los actos de Estado’ o cuando se produzca la ‘convocatoria y concurrencia de todo el Gobierno de la Nación, presidentes autonómicos, cuerpo diplomático, aparte de los principales poderes del Estado’, en los demás casos se aplicará el art. 12”.

En opinión de este autor, la distinción que se formula es totalmente artificial porque el Real Decreto es claro y terminante: “en los actos en la villa de Madrid, en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, regirá la precedencia siguiente (...)”. No hace ninguna distinción, por lo que ha de entenderse que se refiere a toda clase de actos de carácter general que se celebren en la villa de Madrid. Los únicos actos que han de considerarse excluidos son los que se celebran en el resto de los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Sobre la cuestión de que se haga extensivo a todos los actos de carácter general que se celebren en Madrid, este autor aclara que “según el principio de derecho *ubi lex non distinguit nec non distinguere debemus* (donde la ley no distingue no debemos distinguir) la frase ‘en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales’ aparece colocada entre comas, lo que indica que es simplemente explicativo, pero no determinativa”.

Sobre lo que plantea LÓPEZ-NIETO, creemos que los actos organizados según los dictados del artículo 10 contienen algunas características adicionales a las que el autor tiene en consideración, expresadas en el propio texto: han de ser actos de carácter general, lo que excluye los actos de carácter especial; organizados en la villa de Madrid, criterio territorial que diferencia a la capital del Estado en tanto es sede de las instituciones generales, lo que podemos considerar una explicación de las características especiales de Madrid para determinados actos, no que establezca en que casos se considera Madrid capital del Estado y en que otros se la considera la capital de la Comunidad Autónoma de Madrid, lo que ocasiona algunas polémicas sobre que artículos y, por tanto que criterios se aplican a la ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones en la capital del Estado, dependiendo del uso del los artículos 10 o 12; finalmente, la última nota a tener en cuenta es que los actos han de ser organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, lo que limita la aplicación de las normas de precedencia a lo contenido en el artículo 5.1. del propio Real Decreto, es decir, que seguirá estrictamente las prescripciones del propio Ordenamiento. Esta cuestión excluye los actos organizados por la Comunidad Autónoma de Madrid o por cualquiera de sus municipios, que, pudiendo organizar actos de carácter general no podrían aplicar lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sino los dictados del artículo 12.

Esto conlleva que la decisión de aplicar el artículo 10 ó 12 no depende tanto de su celebración en la villa de Madrid, sino que el organizador del acto determine que en el acto se considere a Madrid como sede de las instituciones y capital del Estado o como capital de una Comunidad Autónoma del mismo nombre, de la misma forma que el organizador del acto determina si el acto es de carácter general o especial, a pesar del razonamiento de LÓPEZ-NIETO.

³⁵⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Pág. 710).

Por esto, lo habitual es considerar la Comunidad Autónoma de Madrid como una más de las que integran España a todos los efectos, por lo que lo habitual es que las instituciones susceptibles de organizar actos (Corona, Gobierno o Administración del Estado) lo hagan acogiéndose al artículo 10 tendiendo a elegir la consideración de acto de carácter general celebrado según el artículo 12 y sus normas de precedencia, dado que la ordenación de las diferentes autoridades e instituciones obedece a criterios más utilizados en el día a día, sin la excepcionalidad de los criterios aplicados a los actos organizados bajo los dictados del artículo 10 y sus consecuentes normas de precedencia, que consideramos aplicables a los grandes actos de Estado. Los criterios del art. 12 son los utilizados en el resto del territorio español y cubren todas las eventualidades de los actos habituales que allí se desarrollan, siendo una excepción que haya una ordenación especial para determinados actos de Estado, que consideramos menos frecuente.

Esta cuestión conecta directamente con la consideración del criterio de territorialidad para diferenciar unos actos de otros, criterio válido pero muy devaluado en el decreto actual, en contra de lo establecido en el de 1968 donde era un elemento fundamental. Parece que lo que traslada el artículo 10 es una excepción territorial en los actos, por el único motivo de su celebración en la villa de Madrid, cuando, en realidad, no es así. Si fuera así, a pesar de la justificación que del mismo criterio realiza LÓPEZ-NIETO, el Decreto sería claro, diferenciando este criterio territorial a aplicar, en exclusiva, a la villa. No siendo así, la matización territorial no es válida a nuestro entender, por lo que, según lo expuesto hasta ahora la decisión de su aplicación depende, en exclusiva del organizador del acto que, en caso de no utilizar el art. 12 deberá justificarlo debidamente, no únicamente indicando que la capital es la sede de las instituciones.

No olvidemos, además, que los actos organizados por la citada Comunidad de Madrid en su territorio estarán sometidos a los dictados del artículo 12, lo que limita la utilización del artículo 10 en gran medida, ya que no podrán utilizarla a no ser que se justifique debidamente la condición recogida en el art. 10.

Como elemento práctico podemos apreciar que los actos sujetos al 10 contemplan la asistencia de autoridades como los presidentes de todos los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que coloca todos juntos, algo poco frecuente en los actos habituales celebrados en Madrid, a no ser que la entidad del acto obligue a una convocatoria de estas autoridades. De otra parte, la especial colocación de los vicepresidentes y ministros del Gobierno de la Nación también lleva a pensar en actos excepcionales.

De acuerdo con esta idea, parece que hay otro elemento, diferente a los expuestos, que hace “especiales” a los actos a los que se aplica el artículo 10, considerando más “generales” los actos a los que se aplica el artículo 12.

Por otra parte, FUENTE ³⁵⁹ es crítico con la utilización que se realiza del artículo 10 del reglamento:

- en primer lugar, la aplicación del artículo 10 en otras Comunidades Autónomas diferentes de la de Madrid, algo no establecido por el Real Decreto, lo cual, evidentemente altera lo dispuesto en el ordenamiento objeto de nuestro estudio, ya que la utilización de estos criterios ni siquiera se limita a la Comunidad Autónoma de Madrid, sino a la capital de España;
- en segundo lugar, la utilización del artículo 10 por parte de otras instituciones diferentes a la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, por radicar su sede en Madrid, lo que tampoco es correcto. El artículo que estamos comentando limita su ámbito de aplicación a las dos condiciones citadas anteriormente;
- finalmente, la utilización de este artículo no permite en modo alguno modificar la clasificación de los actos que organiza una institución, no permitiéndose ordenaciones de acuerdo con el artículo 10 en actos especiales. Es posible que el organizador pudiera llegar a una ordenación semejante utilizando los criterios de ordenación contemplados en el artículo 6 del Real Decreto, pero parece poco frecuente llegar a la misma solución para las precedencias utilizando los tres recursos que contempla la norma de precedencias: su

³⁵⁹ FUENTE LAFUENTE, C. (2008). Op. cit. (Pág. 102).

normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios del Ordenamiento General de Precedencias.

Finalmente, ante la coincidencia en las modificaciones establecidas en cuanto a denominación o precedencias de las autoridades contenidas en este artículo 10 con las del artículo 12 de este mismo reglamento, las diferentes justificaciones y explicaciones sobre cada una de ellas se pueden consultar en el citado artículo 12. Por ello, la redacción que realizamos de este artículo se realiza conforme a cómo quedaría con las modificaciones citadas.

a.2) Actos en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Ampliaremos algunas cuestiones sobre el propio texto del artículo 12 del Real Decreto (en cursiva) que regula la ordenación de precedencia de autoridades en los actos de carácter general, añadiendo algunas autoridades y realizando anotaciones aclaratorias. Igualmente, modificaremos la numeración expresada en el propio artículo al incorporar los cambios habidos en el texto del Reglamento, incluso los más recientes de 2014, que afectaron a la Jefatura del Estado y la familia del Rey.

Artículo 12.

En los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma regirá la precedencia siguiente:

- 1) *Rey o Reina.*
- 2) *Reina consorte o Consorte de la Reina.*
- 3) *Príncipe o Princesa de Asturias.*
- 4) *Infanta.*
- 5) *Rey honorífico.*
- 6) *Reina honorífica.*
- 7) *Infantes de España.*

Estos primeros puestos del Real Decreto han sido modificados por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, que añadió la Disposición Transitoria cuarta al Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, que indica lo siguiente:

- “D. Juan Carlos de Borbón, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Rey, con tratamiento de Majestad, estableciéndose sus honores militares, que no detallaremos por no ser objeto de este estudio;
- D^a Sofía de Grecia, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Reina, con tratamiento de Majestad, estableciéndose sus honores militares;
- el orden de precedencia de los Reyes D. Juan Carlos y D^a Sofía en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, será el inmediatamente posterior a los descendientes del Rey Don Felipe VI”.

Es por ello que se modifica el Real Decreto explícitamente, al incorporar a la relación de autoridades a SS.MM. Don Juan Carlos y Doña Sofía, tras la Infanta hija de SS.MM. los Reyes D. Felipe y D^a Letizia, y, a continuación de SS.MM. los Reyes honorarios, a las Infantas hermanas de S.M. el Rey D. Felipe, junto con el resto de Infantes de España. Esta separación diferencia de la familia del Rey de la familia real que no son hijos del Monarca reinante.

- 8) *Presidente del Gobierno.*
- 9) *Presidente del Congreso de los Diputados.*
- 10) *Presidente del Senado.*
- 11) *Presidente del Tribunal Constitucional.*

La ordenación del Presidente del Tribunal Constitucional situándolo por delante del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial está sometida a diferentes críticas que hemos tratado al ver estas instituciones el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional y sus conflictos jurisdiccionales y competenciales y que también trataremos al final de este documento.

12) Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

Este epígrafe debería tener una redacción diferente, ya que en una misma persona se acumulan dos cargos: presidente del Consejo General del Poder Judicial y Presidente del Tribunal Supremo siendo el realmente destacable el segundo ya que, si no se ostentara el cargo del Presidente del Tribunal comentado, no se podría ser Presidente del CGPJ, no siendo posible esto de forma inversa. Por ello, este apartado debería ser modificado para indicar que en este lugar se debe situar al “Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial”, y todo ello pese a la diferente calificación constitucional de estas dos instituciones.

13) Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Como ya hemos visto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Sentencia 9965/1986, de 2 de diciembre, estableció este lugar en el orden de precedencias para los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, pasando por delante de los Vicepresidentes del Gobierno que les precedían en el artículo 12 y por delante de los ex Presidentes del Gobierno del artículo 10.

En particular, el FJ 5 señalaba que, al pretender con el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado la representación de las Instituciones, esta finalidad se cumplía, en cuanto al Ejecutivo, mediante la presencia de su Presidente en el número 5; por ello, no parecía jurídicamente correcto, en el esquema constitucional, intercalar otro u otros representantes del Gobierno de la Nación con precedencia del Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que se realice el acto oficial, lo cual significaría duplicar inmotivadamente la representatividad otorgada al Gobierno de la Nación. Sin embargo, este criterio no se hace extensivo a alguna jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias al referirse a la ordenación de los alcaldes o presidentes de Cabildos Insulares con respecto al vicepresidente del Gobierno de Canarias, como hemos visto al tratar la autonomía municipal y, en particular, la STSJ ICAN 915/2002.

14) Vicepresidentes del Gobierno, según su orden.

Como hemos visto al tratar el Gobierno, el orden de los vicepresidentes y ministros del Gobierno viene determinado por un Real Decreto, publicado tras cada consulta electoral de la que surja un nuevo Ejecutivo o una modificación de las denominaciones o competencias de los ministerios, que ha de ser realizada por el Presidente del Gobierno.

Establecido el orden de Ministerios por Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuraron los departamentos ministeriales, se nombró vicepresidenta del Gobierno por Real Decreto 416/2016 de la misma fecha.

15) Ministros del Gobierno, según su orden.

Sobre esta cuestión, que obedece a una ordenación departamental como hemos visto, LÓPEZ-NIETO ³⁶⁰ considera que el orden de precedencia debe aludir a la creación del Ministerio que el propio Ordenamiento General de Precedencias determina a continuación, pero que se hace preciso adaptar a los cambios que se producen con las variaciones de Gobiernos. Generalmente, se sigue el criterio de conservar la antigüedad del primer Ministerio creado, aunque después cambie la denominación, siempre y cuando conserve las competencias iniciales.

Esta cuestión no es así exactamente, siendo muy difícil establecer, de acuerdo con el criterio del autor, la ordenación de Ministerios. Por ello, actualmente esta ordenación departamental está regulada por el artículo 1 del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, que refleja la reestructuración de los departamentos ministeriales, estableciéndose una nueva ordenación.

16) Decano del Cuerpo Diplomático y Embajadores extranjeros acreditados en España.

El decano del Cuerpo Diplomático acreditado en España es, por tradición histórica, el Nuncio

³⁶⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Pág. 681).

Apostólico en España. Recordemos que, incluso durante la Segunda República, esta precedencia no se alteró, como hemos visto al analizar algunos actos de esta época, de acuerdo con la tradición al respecto.

A continuación del Decano, se sitúa el Vicedecano, embajador acreditado en España con mayor antigüedad en la entrega de sus Cartas Credenciales al Jefe del Estado y, tras ellos, el resto de embajadores acreditados por el orden de entrega de su respectivas Cartas Credenciales.

17) Presidentes de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas.

La ordenación de los mismos será según la antigüedad de su primer Estatuto de Autonomía y, en caso de coincidencia, por la fecha en su última elección, como refleja el propio texto del Decreto. No sirve la ordenación contenida en el "Boletín Oficial del Estado" o la numeración de la Ley Orgánica de aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, a pesar de que son criterios de ordenación utilizados erróneamente.

Como hemos visto, este criterio también condiciona la ordenación en la publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con artículo 9 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero.

18) Ex presidentes del Gobierno.

La ordenación de los ex presidentes, según lo establecido, es por antigüedad en el cargo. Recordemos que su regulación se realizó por Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, modificado en 2008. En su regulación se trata su precedencia y que tendrán el tratamiento de "Presidente" (art. 2).

Tras ellos, según lo dispuesto en el mismo Real Decreto, irán los Embajadores de España en ejercicio que asistan a los actos recogidos en el artículo 20 del propio Ordenamiento General de Precedencias que se refiere a su asistencia a actos en que se encuentren los Jefes de Estado extranjeros ante quienes estén acreditados, o los miembros de sus Gobiernos, estableciéndose exactamente su colocación.

Recordemos la alteración de la precedencia de estos cargos con respecto a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, según lo dispuesto en la STS 9965/1986 y que hemos comentado al tratar la figura de los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

19) Jefe de la Oposición.

20) Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

21) Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

22) Alcalde del municipio del lugar.

23) Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey.

24) Presidente del Consejo de Estado.

25) Presidente del Tribunal de Cuentas.

26) Fiscal General del Estado.

Como hemos visto, al tratar el Ministerio Fiscal, el propio Reglamento 2/2005, en su artículo 12, establece para los Actos Judiciales solemnes organizados por el CGPJ una ordenación de autoridades donde el Fiscal General del Estado se sitúa con la precedencia que indica, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

27) Defensor del Pueblo.

28) Secretarios de Estado, según su orden, y Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y Jefes de Estado Mayor, de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.

No olvidemos que el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor ha sido sustituido por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero.

29) Director del Instituto Cervantes.

No previsto inicialmente en el reglamento, fue añadido indirectamente en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Única del Real Decreto 775/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre se establecía que “el Director del citado Instituto se situará inmediatamente detrás de la última autoridad con rango de Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”, lo que le da una cierta importancia al Instituto y sus máximos representantes.

30) Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.

El número y ordenación de los Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado viene expresado en sus respectivos Reglamentos.

31) Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.

Esta figura desapareció tras la promulgación de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, por la que sus funciones fueron asumidas por la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

32) General Jefe de la Región Militar, Almirante Jefe de la Zona Marítima, General Jefe de la Región o Zona Aérea y Almirante de la Flota, según su orden.

Sustituye al “Capitán General de la Región Militar, Capitán General y Comandante General de la Zona Marítima, Jefe de la Región o Zona Aérea y Comandante General de la Flota, según su orden”, de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional.

Este orden viene establecido por el Real Decreto 125/1990, de 2 de febrero y la Orden del Ministerio de Defensa de 21 de diciembre de 1987.

Por otra parte, destacar que el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre sobre Representación Institucional de las Fuerzas Armadas, indica en su artículo 4 que Jefes de unidad ostentará la representación institucional de las Fuerzas Armadas en la Región o Zona dónde se realice el acto, lo que modifica *de facto* que autoridades militares pueden (o deben) asistir a los actos oficiales organizados en “su” territorio, como hemos visto al tratar la institución de las Fuerzas Armadas.

33) Secretario general de la Casa de Su Majestad el Rey y Jefe del Cuarto Militar de la Casa de Su Majestad el Rey.

Se modifica el orden original del Real Decreto, situando por delante del Jefe del Cuarto Militar de la Casa al Secretario General, como Segundo Jefe de la Casa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1677/1987, de 30 de diciembre, que especifica sus funciones y su papel ante la ausencia o enfermedad del Jefe de la Casa.

34) Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.

Esta ordenación será establecida por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con su competencia de auto organización, no siendo la única regulación de sus propias precedencias que susceptible de ser elaborada por las Comunidades Autónomas, como indicaba LÓPEZ-NIETO.

En cuanto a la ordenación de las consejerías, pero solo en los actos de carácter general, organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, el propio reglamento que estamos comentando dispone en su artículo 13.3 que “la precedencia interna entre los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas se determinará por la propia Comunidad”, lo que lleva a identificar que esa competencia de ordenación corresponde con la de auto organización de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades recogida en el artículo 148.1.1 de la Constitución. Además de establecer la precedencia interna de los miembros de su Consejo de Gobierno, y por lo tanto del resto de

los integrantes de la estructura administrativa y funcional de ese Consejo, esta competencia fue motivo de una aclaración por parte del Tribunal Constitucional (STC 12/1985, FJ 4) al reconocer a las Comunidades Autónomas su independencia para realizar esta ordenación sin que pudiera intervenir la Jefatura de Protocolo del Estado, que en principio sí que podía realizar por vía del art. 2 del reglamento de precedencias .

Esta ordenación del artículo 13.3 del reglamento también permite ordenar al resto de autoridades pertenecientes a las consejerías de Gobierno de una Comunidad Autónoma de acuerdo con el mismo criterio con el que se ordenan los ministerios. De esta forma, en primer lugar se ordena a los que tienen más precedencia, para posteriormente ordenarlos por orden departamental, realizándose la misma operación para cada grupo de autoridades que tienen el mismo cargo con la misma precedencia, donde la única distinción posible es la consejería a la que pertenecen. Como es normal que haya algunos cargos en los que hay más de una autoridad en cada consejería, como pasa en los ministerios, la ordenación que se sigue es la establecida internamente en los respectivos Reglamentos Orgánicos y Funcionales de cada consejería (o documento similar), donde se establece la precedencia interna de las autoridades que ostentan el mismo rango.

Todas estas cuestiones se refieren a los actos de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado porque, en lo que se refiere a los actos de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales no parece que se permita esta posibilidad de auto organización, lo que sería contrario a lo dispuesto en el artículo 148.1.1 que hemos comentado.

En cuanto a los actos de carácter especial, esta ordenación que estamos comentando queda al deseo del organizador, que, según el artículo 6 del reglamento establecerá criterios de precedencia “de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”, lo que remite, en último lugar, a la ordenación de las consejerías de Gobierno de una Comunidad Autónoma

35) Miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

Su ordenación viene establecida por el Reglamento de cada Asamblea Legislativa que, recordemos, está protegida constitucionalmente, como los Reglamentos de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado.

36) Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Como hemos visto al tratar el Poder Judicial, destacar que el Presidente de un Tribunal Superior de Justicia no es una autoridad de una Comunidad Autónoma, lo que ocasionó un conflicto de competencias en el que se pronunció el Tribunal Constitucional a través de la STC 38/1982.

37) Subsecretarios y asimilados, según su orden.

La asimilación debe ser reconocida reglamentaria o legalmente, lo que conlleva la importancia del cargo de Subsecretario de un Ministerio.

38) Secretario del Instituto Cervantes.

Como hemos visto, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Única del Real Decreto 775/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, el Secretario General se situará inmediatamente detrás de la última autoridad con rango de Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

39) Secretarios de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.

Elegidos de acuerdo con sus respectivos Reglamentos, como hemos visto al tratar a los vicepresidentes de las dos Cámaras.

- 40) *Encargados de Negocios Extranjeros acreditados en España.*
- 41) *Presidente del Instituto de España.*
- 42) *Jefe de Protocolo del Estado.*

Como hemos visto, la Jefatura de Protocolo del Estado, y por lo tanto su máximo representante (junto con la Jefatura de Protocolo de Presidencia del Gobierno) quedaron suprimidos por Real Decreto 838/1996. Quien asume sus funciones, con rango de Director General en Presidencia del Gobierno, se ubicará entre las autoridades de ese rango, según el orden establecido para su departamento en la citada Presidencia, lo que hace innecesario que esta figura siga apareciendo en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

- 43) *Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.*

Como hemos visto al tratar la STSJ ICAN 915/2002 hay un criterio que obliga a los alcaldes y presidentes de los Cabildos Insulares a ceder la presidencia a determinadas autoridades del Gobierno o del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias. En definitiva, quien tiene la competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden, cuando se ven afectadas por esta ordenación las de la Comunidad Autónoma de Canarias, es el Gobierno de Canarias, lo que a nuestro parecer no es correcto.

- 44) *Directores generales y asimilados, según su orden.*
- 45) *Diputados y senadores por la provincia donde se celebre el acto.*
- 46) *Subdelegado del Gobierno.*

Sustituye, como hemos visto, al Gobernador Civil, de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda ("Precedencias") del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, que establece su lugar por delante de los Rectores de la Universidad y señala algunas otras características como que "tienen un carácter netamente funcional, subordinados a la autoridad y dirección de los Delegados del Gobierno, a quienes corresponde su nombramiento entre funcionarios de carrera, constituyéndose en colaboradores del Delegado del Gobierno con el fin de que éstos puedan ejercer las competencias relativas a los servicios de la Administración General del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma que la Ley les atribuye", según se expresa en la exposición de motivos del citado Real Decreto.

- 47) *Rectores de Universidad en cuyo distrito tenga lugar el acto, según la antigüedad de la Universidad.*

En este epígrafe tendremos en consideración la práctica habitual que ordena a los rectores (y, en general, a todos los representantes universitarios) tanto de las universidades públicas como privadas, aunque el Decreto sólo puede ordenar a las primeras, ya que la ordenación de las privadas excedería sus competencias limitadas al ámbito oficial.

- 48) *Presidente de la Audiencia Provincial.*

Actualmente no existen Audiencias Territoriales, sólo Audiencias Provinciales,

- 49) *Delegado de la Defensa, Subdelegado de la Defensa y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo, por orden de empleo o antigüedad.*

Sustituyen al "Delegado de Defensa y Jefes de los Sectores Naval y Aéreo", de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria cuarta (Precedencias) del Real Decreto 308/2007, de 2 de marzo que establece que hasta que se modifique el Real Decreto 2099/1983 el Delegado de Defensa, y, a continuación el Subdelegado ocuparán el lugar previsto para el Gobernador militar, figura hoy desaparecida.

- 50) *Director Insular.*

Sustituye al "Delegado Insular del Gobierno", de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda (Precedencias) del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, que regulaba también, como hemos señalado a los Subdelegados del Gobierno. En cuanto a su precedencia, se establece que se situarán delante de los Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento del lugar.

51) Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento del lugar.

Según el orden establecido por el propio Ayuntamiento, además en su Reglamento de Honores y Distinciones, o reglamento similar con otra denominación, que suele contener normas de protocolo y precedencias, se ordenarán para los actos oficiales.

52) Comandante militar de la plaza, Comandante o Ayudante militar de Marina y Autoridad aérea local, por orden de empleo o antigüedad.

Aquí, de nuevo hemos de tener en cuenta el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre sobre Representación Institucional de las Fuerzas Armadas a la hora de determinar que autoridad militar asiste a un acto celebrado en un determinado territorio, que el Real Decreto divide a efectos de los actos por provincias.

53) Representantes consulares extranjeros.

Estos representantes son considerados tanto a título individual en estos artículos 10 y 12 como colegiadamente (artículos 14 y 16) como conjunto de autoridades, siguiendo el ejemplo de los Embajadores acreditados en España.

a.3) Ordenación individual interna de las instituciones.

El artículo 15.3 del reglamento establece que "las Instituciones y Corporaciones mencionadas en el art. 14 establecerán su orden interno de precedencias de acuerdo con sus normas". Consideramos que lo único que hace el artículo en cuestión es permitir a las instituciones que no dispongan de otra norma que les permita la ordenación interna de sus autoridades el realizarlo. No entendemos por qué no se realiza lo mismo para las instituciones relacionadas en el artículo 16, actos organizados por las Comunidades Autónomas o la Administración Local, que también requerirían poder ordenarse internamente y más cuando el artículo 16 incluye mas autoridades de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto (Consejerías del Gobierno de la Comunidad Autónoma) e incluye un nivel institucional más detallado, donde podemos encontrar otras instituciones o corporaciones, como la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular y la Audiencia Provincial.

El motivo de esta omisión se basa en la ausencia de una disposición al efecto, y de un cierto desinterés con respecto a las instituciones autonómicas, como hemos señalado, porque aunque no hay muchas diferencias entre los artículos 14 y 16 hubiera sido deseable que a través de este instrumento regulatorio en el Estado se hubiera permitido a las instituciones y corporaciones relacionadas en el artículo 16 establecer su orden interno de precedencia haciendo uso de sus normas propias.

b) La ordenación departamental.

Este rango de ordenación está regulado por el artículo 15 del reglamento, basándose en la ordenación de los Ministerios.

Este artículo se estructura en tres partes:

- en su primer apartado, indica la precedencia de la Presidencia del Gobierno por delante de todos los Departamentos Ministeriales;
- en el segundo, modificado mediante decreto cada vez que se modifica la composición del Gobierno de España, tanto en cuanto a la denominación de los Ministerios como sus titulares, se establece el orden departamental. Como hemos apreciado anteriormente, actualmente, se encuentra vigente el Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, en cumplimiento del artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por el que se dispone que esta competencia corresponde al Presidente del Gobierno.

Esta ordenación departamental de los ministerios es importante, porque es la que sirve para establecer la precedencia entre los integrantes del Consejo de Ministros en sus reuniones, determinando también otras cuestiones como el orden de publicación de las disposiciones en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con el artículo 9 del Real

Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado" que establece el criterio de inserción de los textos en esta publicación.

La ordenación departamental, definida en este Decreto, se hace extensiva a otros órganos, como los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, que en sus respectivos decretos de precedencias establecen una ordenación de estas características para las consejerías de su gobierno, de acuerdo con los criterios expresados en sus leyes de Gobierno o decretos de Precedencias.

Además, dependiendo de esta ordenación departamental hay otras ordenaciones en la Administración del Estado que siguen estos criterios. Es lo que dispone en artículo 11 del Real Decreto cuando establece que se permite a Presidencia del Gobierno determinar el orden interno de sus altos cargos; que la ordenación de los otros cargos de los ministerios se realizará por el orden establecido en el citado artículo 15 y que se permite a cada ministerio ordenar a sus autoridades dependientes.

Sobre esta cuestión FUENTE ³⁶¹ hace una interesante apreciación sobre la ordenación interna de los ministerios, teniendo en cuenta diferentes criterios: "la prelación por cargo, en igualdad de cargos, la antigüedad de la existencia de los mismos y la antigüedad en el nombramiento, o caso de no ser criterios válidos el orden en el que son relacionados en la normativa de ordenación y funcionamiento del departamento". En todas estas ordenaciones, además, hay que tener en cuenta la asimilación de cargos.

c) La ordenación colegiada.

De la misma forma que en la precedencia individual se ordenaban de forma singular autoridades, titulares de cargos públicos o personalidades, la ordenación colegiada ordena Instituciones y Corporaciones, siempre con carácter colectivo.

c.1) Actos en la villa de Madrid.

El artículo 14 dispone la ordenación de instituciones cuando el acto es de carácter general y es organizado por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado y se celebra en Madrid, con las condiciones expresadas en el artículo 10, es decir, "en su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales".

En este sentido le son de aplicación las consideraciones realizadas sobre el artículo de la ordenación individual en Madrid, contenido en el presente reglamento, tanto en cuanto a las opiniones emitidas por la doctrina como por el criterio que nosotros sostenemos para el uso de la excepción tanto de aquel artículo como de este.

La ordenación del artículo 14 tiene algunas particularidades que queremos señalar, antes de analizar las instituciones que veremos con detalle al tratar la ordenación del artículo 16 que tiene una relación más amplia de instituciones al incorporar algunas del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde se organiza el acto y desordenar otras. Esas particularidades son:

- el artículo 16 incorpora algunas instituciones que no vienen relacionadas en el artículo 14 por realizarse los actos en el territorio de una Comunidad Autónoma y tener en cuenta autoridades de ese ámbito territorial o representativas de instituciones a un nivel más restringido: consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden; Diputación provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular; Audiencia Provincial; y, finalmente, las representaciones consulares extranjeras;
- hay otras que cambian su precedencia de un artículo a otro al celebrarse en Madrid o en el territorio de una Comunidad Autónoma: el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (de Madrid) pasa del puesto 14 en el artículo 14 al 3 en el artículo 16; la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (de Madrid) pasa del puesto 15 al 9; el Tribunal Superior de Justicia (de Madrid) pasa del puesto 16 al 12; finalmente, el Ayuntamiento (de Madrid) pasa del 17 al 13.

³⁶¹ FUENTE LAFUENTE, C. (2008). Op. cit. (Pág. 109).

c.2) Actos en el territorio de una Comunidad Autónoma.

El artículo 16 del Real Decreto estipula la ordenación de Corporaciones en un acto organizado en el territorio de una Comunidad Autónoma. La única anotación sobre esta ordenación, como hemos visto, es que, al tratar el orden de las autoridades en el territorio de una Comunidad Autónoma, hay una disposición que ordena al Instituto Cervantes entre las instituciones referidas, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Única del Real Decreto 775/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, situando la institución tras el Instituto de España y las Reales Academias, asimilándolo así, en lo que a precedencia se refiere.

La ordenación de este artículo, que resaltamos en letra cursiva, añadiendo nuestros comentarios y las modificaciones habidas desde su redacción, es la siguiente:

Artículo 16.

En los actos en el territorio de una Comunidad Autónoma, regirá la precedencia siguiente:

1. Gobierno de la Nación.

Es lógico que dentro de los diferentes poderes, sea el Poder Ejecutivo el que al tener unas competencias amplísimas, como hemos visto al tratar la institución del Gobierno, ocupe este lugar. Por otra parte, a pesar de su dependencia del Poder Legislativo (en cuanto a su nombramiento, moción de confianza, moción de censura, que el Presidente del Gobierno tenga que ser diputado, etc.) y de los controles que sobre este poder ejerce el Poder Judicial, el Ejecutivo, con las particularidades del sistema de partidos que también hemos visto, es el primer órgano colegiado a tener en cuenta.

En cuanto a la denominación “Gobierno de la Nación”, que también aparece en el artículo 14 del Real Decreto destacar, como indica SÁNCHEZ ³⁶² en un trabajo aparecido en septiembre de 2017, cuando prácticamente estaba finalizada esta tesis doctoral, el término proviene de “haber sido copiado sin más del reglamento franquista”, cuestión que constatamos, proviniendo directamente del artículo 16 del reglamento de 1968, donde encabeza la relación de instituciones y corporaciones del Estado. No debería tener cabida en nuestra regulación actual un término que no está contenido en la Constitución de 1978, aunque sí en otras constituciones históricas, como señala la autora al citar la de 1812.

2. Cuerpo Diplomático acreditado en España.

Tradicionalmente, y por protocolo comparado, los representantes diplomáticos de otros países en España han tenido una colocación acorde con su alta representación, de acuerdo con lo dispuesto en el Congreso de Viena, que hemos visto anteriormente, y con el principio de igualdad de los Estados, que también hemos apreciado.

3. Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

De nuevo consta aquí el Poder Ejecutivo, pero en este caso, del ámbito territorial y competencial de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto. Además de las reflexiones sobre la importancia del Gobierno realizadas al hablar del de la Nación, hemos de destacar que al frente del Gobierno de la Comunidad Autónoma está su Presidente, representante ordinario del Estado en su Comunidad, lo que suele ser esgrimido como un argumento destacable para determinar la importancia, y por tanto la precedencia, de estas autoridades con respecto a otras del Estado.

4. Mesa del Congreso de los Diputados.

5. Mesa del Senado.

Ambas Mesas constituyen los órganos de gobierno de las dos Cámaras que integran el Poder Legislativo, estando al frente de las mismas respectivamente dos altas autoridades del

³⁶² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. (2017): Fundamentos del Ceremonial y del Protocolo. (Pág. 56). Editorial Síntesis. Madrid.

Estado: los presidentes del Congreso de los Diputados y el del Senado, que en el orden de precedencias individual iban inmediatamente detrás del Presidente del Gobierno, dada su importancia como máximo representantes de uno de los poderes del Estado. Por otra parte, el número de los miembros de las Mesas, y su estatuto, vienen determinados por los respectivos Reglamentos de cada Cámara. Así, el Congreso tiene cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios, mientras que el Senado dispone de dos vicepresidentes y cuatro secretarios.

6. Tribunal Constitucional.

De la misma forma que en la ordenación individual el Presidente de este Tribunal se colocaba inmediatamente por delante del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, pasa lo mismo en este rango de ordenación colegiada con respecto a sus respectivas instituciones. Hemos realizado ya algunas consideraciones sobre la conveniencia o no de esta ordenación que concretaremos en las conclusiones de este trabajo.

7. Consejo General del Poder Judicial.

Órgano de gobierno de los Jueces, que dispone de una normativa propia de precedencias para sus actos solemnes, estando situado, como en las precedencias individuales, por detrás del Tribunal Constitucional.

8. Tribunal Supremo de Justicia.

A pesar de que el Presidente del Tribunal Supremo es, a su vez, y como sabemos, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, el órgano jurisdiccional supremo tiene un obligado lugar entre los colegios de instituciones recogidos en esta ordenación. No debemos olvidar, como comentábamos, la importancia de las relaciones entre este Poder y los otros dos, aunque no sea la única forma de ordenación de las instituciones ni la más completa. Sea como sea, el control ejercido por el Poder Judicial sobre los otros dos Poderes (según la teoría de la división de poderes) y las funciones que desarrolla permiten señalar su importancia, que viene acompañada de una destacable precedencia tanto individual como colegiada, aunque por detrás del Tribunal Constitucional, cuestión con la que estamos en desacuerdo.

9. Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

De la misma forma que se recogía el Poder Legislativo del Estado, representado por el Congreso y el Senado, se recoge a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto, pero así como en el caso de las Cortes Generales solo se ordenaba la Mesa de cada una de las Cámaras, en este caso, por celebrarse el acto en el territorio de una Comunidad Autónoma y por integrar esta institución un número menor de Diputados, se considera como sujeto susceptible de ser ordenado colegiadamente a toda la Asamblea Legislativa, con su Presidente al frente, que suele ser en todas las Comunidades Autónomas la segunda autoridad autonómica en precedencia, tras el Presidente del Consejo de Gobierno.

10. Consejo de Estado.

Máximo órgano consultivo del Gobierno, el Consejo de Estado, tras el paréntesis de la Segunda República, donde prácticamente desapareció, y del franquismo, donde otros órganos como el Consejo del Reino ocuparon su lugar está situado como el primer de los Consejos consultivos del Estado teniendo competencia, en las diferentes funciones que desarrolla, no sólo con el Gobierno.

11. Tribunal de Cuentas.

Nada que añadir a lo ya expresado sobre esta institución de control, al desarrollar su regulación y precedencias absolutas.

12. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Máximo órgano jurisdiccional en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto, es un órgano del Estado que no forma parte de la organización institucional autonómica, debido a la unidad jurisdiccional que vimos al ver el Poder Judicial. Su colocación es destacable porque está situado como tercer Poder tras el Consejo de Gobierno de la

Comunidad Autónoma y la Asamblea Legislativa, lo que da una idea de su importancia. A pesar de ello hay opiniones que sugieren una mejora en la precedencia de estas autoridades, máximas representantes de un poder del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma, como hemos apuntado anteriormente.

13. Ayuntamiento de la localidad.

Inicialmente, sorprende la colocación del Ayuntamiento de la localidad donde se celebra el acto, pero hemos de tener en cuenta que, en la relación de autoridades asistentes a un acto, si hemos de hacer caso de la ordenación del artículo 12, el máximo representante de la Administración Local, elegido además directamente por los ciudadanos (lo que es una mejor valencia de su precedencia por ser electiva, no designada) no ocupa uno de los primeros lugares, sino el decimonoveno en la redacción original del Real Decreto. Hemos de tener en cuenta que el reglamento que estamos analizando ordena autoridades de diferente orden y con esta condición una Administración como la Local es situada por detrás de muchas otras instituciones, como lo es su máximo representante. Por otra parte, dentro de la relación sólo destaca el Alcalde ya que el resto de miembros de las Corporaciones Locales (que integra a los tenientes de Alcalde, concejales, diputados de la Diputación, miembros de los Cabildos Insulares o los Consejos Insulares) están situados en el último lugar de la ordenación individual.

14. Presidencia del Gobierno.

Cumpliendo con el criterio expresado en el propio reglamento de precedencias (art. 15.1) la Presidencia del Gobierno tiene precedencia sobre los Departamentos ministeriales de la Administración Central del Estado. Es por ello que su lugar es inmediatamente anterior.

15. Ministerios, según su orden.

Como ya hemos comentado al tratar los otros rangos de ordenación, este orden viene determinado por el orden departamental de los Ministerios, recientemente actualizado.

16. Consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.

Destaca que dentro del orden colegiado se tengan en cuenta las consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto porque no hay un detalle de los integrantes de las Consejerías en el orden individual del artículo 12 del reglamento, a excepción de los titulares de las citadas Consejerías (consejeros). Es por ello que, dada la ausencia del resto de autoridades de las diferentes consejerías en el orden individual, en los actos a los que asistieran les convendría que se utilizara esta ordenación colegiada antes que la individual, cuando en la práctica suele ser al contrario, ya que la ordenación individual suele ser más pormenorizada que la colegiada.

Además de lo comentado al tratar la ordenación individual de las consejerías de las Comunidades Autónomas, hemos de señalar que si los actos de carácter general son organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, como es este el caso, las ordenaciones, tanto individual como colegiada, no permiten la utilización de criterios de las Comunidades Autónomas (aunque el acto se celebre en su territorio) para establecer precedencias relativas, lo que parece incumplirse con esta ordenación, que incluye un nivel de detalle destacable, al incluir a las consejerías. Por eso es de destacar el respeto a la capacidad de auto organización que viene expresada en lo que a precedencias se refiere a través de una legislación propia, que el Real Decreto sí que tiene en consideración cuando el acto es organizado por una Comunidad Autónoma en su territorio. En uso de esta competencia hay que destacar que la colocación de autoridades de segundo orden de las consejerías en los actos organizados por una Comunidad Autónoma cumple con lo dispuesto en el artículo 5.2 del propio Real Decreto, expresión de que el Estado ha legislado respecto a estos actos permitiendo a la Comunidad Autónoma organizadora ordenar a sus propias autoridades en sus actos. Esto será posible siempre y cuando no coincida con autoridades del Estado. Incluso podrá ordenar autoridades de diferente orden, como son las de la Administración Local, tanto de forma absoluta a través de un reglamento de ordenación de las precedencias en su territorio (por ello constan en la normativa autonómica de precedencias) como a través de un criterio de ordenación relativa, ya que son competentes para establecer criterios de ordenación de autoridades ajenas a la propia organización de la Comunidad

Autónoma junto con las de la institución organizadora (caso de los ayuntamientos y Cabildos Insulares, y, de otra parte, las universidades en actos no académicos).

17. Instituto de España y Reales Academias.

No hemos realizado hasta ahora, como se habrá observado, una semblanza de las Reales Academias y el Instituto de España que las agrupa, al no tratarse de instituciones del Estado que tengan una relevancia especial más allá de su ámbito específico.

No obstante, la regulación del Instituto de España, como órgano recogido en el artículo 62.j de la Constitución, que indica que corresponde al Rey “el Alto Patronazgo de las Reales Academias” se realizó por Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, modificado por el Real Decreto 536/2015, de 26 de junio, “por el que se modifica el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, para la integración de la Real Academia de Ingeniería”.

Como indica el artículo 1.1 del Real Decreto 1160/2010, “el Instituto de España es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que reúne a las Reales Academias de ámbito nacional que se relacionan en el apartado siguiente, para la coordinación de las funciones que deban ejercer en común”, formando parte del mismo las Reales Academias Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, Nacional de Medicina, de Jurisprudencia y Legislación, Nacional de Farmacia y, recientemente se incorporó como comentábamos la de Ingeniería.

18. Instituto Cervantes.

Como hemos visto al tratar las ordenaciones individuales, este Instituto fue regulado por el Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, que estableció también su ordenación colegiada.

19. Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.

Se incorporan aquí las otras Entidades Locales, además de los Ayuntamientos, de las que disponen algunas Comunidades Autónomas según su idiosincrasia: que consten con más de una provincia, que sean archipiélagos o que no sean ciudades autónomas. Estas instituciones no fueron relacionadas en el artículo 14 ya que no existen en Madrid, al tratarse de una Comunidad Autónoma uniprovincial no insular.

20. Audiencia Provincial.

La Audiencia, que forma parte del Poder Judicial en el ámbito territorial de la provincia, tampoco constaba en el artículo 14, siendo relacionado aquí al orientarse el artículo 16 al territorio de una Comunidad Autónoma y tener la necesidad de precisar con más detalle de las instituciones de ese ámbito territorial que pueden asistir a los actos.

21. Claustro Universitario.

Ordenado de acuerdo con los Estatutos de la Universidad correspondiente.

22. Representaciones consulares extranjeras.

También relacionadas al reducir el ámbito territorial de aplicación del artículo con respecto al artículo 14 del propio Reglamento.

d) Ordenación conjunta de autoridades y colegios de instituciones.

El reglamento de precedencias contempla en su artículo 17 la posibilidad de que siendo convocadas conjuntamente Autoridades y Colegios de Instituciones o Corporaciones a los actos de carácter general pueden ordenarse colegiadamente o con una combinación de ordenación individual y colegiada, a la que algunos autores de la doctrina denominan “mixta” (como ya hemos señalado).

En el primer caso, los Colegios de Instituciones o Corporaciones se situarán a continuación de la autoridad de quien cada una dependa, según lo establecido en algunos artículos del reglamento y, en particular: los arts. 10 a 14 en actos celebrados en Madrid y del 12 a 16 cuando se celebren en el territorio de una Comunidad Autónoma) del reglamento;

En el segundo caso (mixta), y como excepción a esta ordenación, podemos basarnos en que la autoridad organizadora, de acuerdo con la Jefatura de Protocolo del Estado o el órgano que funcionalmente le sustituye determine la precedencia solamente por el orden de las autoridades, en cuyo caso las Instituciones y Corporaciones se situarán a continuación de la última de aquellas y por el orden establecido en los artículos 10 y 12, respectivamente según el lugar del acto (Madrid para el 10 y el territorio de una Comunidad Autónoma para el 12 como ya hemos visto).

Para poder realizarse de esta forma, se ha de dar en actos de carácter general a los que sean convocados conjuntamente Autoridades y Colegios de Instituciones y Corporaciones, ordenándose de acuerdo con dos criterios.

Sobre este artículo de la norma reguladora de las precedencias, y en particular sobre la ordenación que denominamos mixta, FUENTE ³⁶³ opina que “es una fórmula que se utiliza muy habitualmente en actos de Estado a las que concurren todas las instituciones”. Además, “esto permite al mismo tiempo resolver la ubicación de cargos no contemplados en el ordenamiento individual, lo que es trasladable a todos los actos a los que concurren estas autoridades no contempladas en la ordenación”. Esta última parte de la apreciación de este autor es discutible, ya que no consideramos correcto que se puede hacer extensivo un criterio establecido por el reglamento a otros actos de forma explícita. Además, algunos autores como LÓPEZ-NIETO, consideran que, en algunas instituciones, la precedencia siempre es colectiva, lo que no coincide con lo expuesto por FUENTE. Reconocemos que es aplicable un criterio del reglamento cuando así lo dispone la propia norma, como sucede con los actos de carácter especial, donde se pueden incorporar diferentes criterios y el del propio reglamento, que será aplicable ante una situación en la que el organizador del acto no disponga de regulación propia ni costumbre o tradición, pero no en este caso.

Creemos que, además el elemento que distingue la utilización de un criterio u otro no es arbitrario, ya que depende de la intervención de la extinta Jefatura de Protocolo del Estado, que como órgano del Estado interpretador de los contenidos del Real Decreto, podía alterar esa ordenación como expresa el artículo 17.

7.4. Precedencia en las Comunidades Autónomas (arts. 13 y 21).

a) Artículo 13.

Hemos visto en este mismo apartado referencias al artículo 13 del Real Decreto, que trata la ordenación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas así como la ordenación interna de los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, sobre la que hemos realizado algunos comentarios.

Parece importante, por otra parte, que se establezca un criterio de ordenación de las Comunidades Autónomas en base a su instrumento legislativo más importante, su Estatuto de Autonomía, que entendemos, además, como un elemento de precedencia que se puede hacer extensivo a otras autoridades autonómicas de diferente importancia.

Como indica CASAL ³⁶⁴, “es necesario aclarar que la ordenación de los presidentes de las Comunidades Autónomas, cuando se hace referencia a la fecha oficial de nombramiento debe ser interpretada pensando que si el cargo se ha ostentado repetida e ininterrumpidamente, la fecha válida sería la inicial, por una cuestión lógica aunque no se detalla en el reglamento”. Esta autora, además, considera que este criterio se hace extensivo a otras cuestiones, porque, por analogía, estos criterios se emplean también en la ordenación de otras autoridades autonómicas de rango inferior e incluso en la ordenación de las banderas y de otros símbolos de las Comunidades Autónomas, como los himnos.

³⁶³ FUENTE LAFUENTE, C. (2008). Op. cit. (Pág. 112).

³⁶⁴ CASAL MACEIRAS, O. (2011). Op. cit. (Pág. 40).

b) Artículo 21.

Finalmente, el Real Decreto contempla las particularidades de la Comunidad Foral de Navarra, dedicándole su artículo 21, que establece la asimilación del Presidente de la Diputación Foral de Navarra con los demás presidentes de las Comunidades Autónomas (art. 21.1) y del Presidente del Parlamento Foral de Navarra con los presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 21.2).

Además de los Presidentes de ambas instituciones, el reglamento regulador equipara a los parlamentarios forales con los miembros de las Asambleas Legislativas de las otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no hay equiparación de los miembros de la Diputación Foral de Navarra con los consejeros de las otras Comunidades Autónomas, al tener la misma denominación.

No olvidemos que, estas consideraciones obedecen al especial acceso a la autonomía y al tratamiento constitucional del régimen de la Comunidad Foral de Navarra que vimos en su momento.

8. La representación.

Una de las cuestiones más discutidas por la doctrina en lo que se refiere al contenido del Real Decreto de Precedencias en el Estado es el de las representaciones, contenidas en el artículo 9 que, en opinión de casi todos los autores necesita una revisión.

LÓPEZ-NIETO ³⁶⁵ hace un buen resumen de esta cuestión, indicando que no debe confundirse la representación, a que este precepto se refiere, con el ejercicio de autoridad o cargo con carácter interino o accidental. Por consiguiente, cuando una persona sustituye a otra legalmente en un cargo, no en virtud de representación ni delegación, debe ocupar el lugar correspondiente al titular del cargo. Este autor establece algunos precedentes y cita la legislación de algunas Comunidades Autónomas para establecer un criterio diferente con el que se podría haber orientado el espíritu de este artículo 9, por lo que en este mismo apartado veremos esa legislación para ver otras posibilidades interpretativas de esta cuestión.

8.1. Antecedentes históricos.

En la legislación previa a la de 1983, LÓPEZ-NIETO indica que este criterio tan claro, que ya estableció la Real Orden Circular de 20 de mayo de 1927 para los gobernadores interinos o accidentales, se recoge también en el reglamento de 1968.

Así, esta Real Orden Circular establece que en aclaración del Real Decreto de 17 de Diciembre de 1925, confiriendo atribuciones a los Gobernadores civiles, S.M. el Rey Alfonso XIII dispuso que en los actos oficiales a los que, concurriendo el Gobernador civil, asistiera también el Capitán General, correspondería a este la presidencia, aunque tuviera carácter interino o accidental por vacante o ausencia del territorio del titular del cargo; pero no así cuando asistiera por su delegación o en su representación, en cuyos casos seguiría conservando la presidencia el Gobernador civil.

También el Decreto 1483/1968, de 17 de junio, establecía en su principio general tercero que "la persona que legalmente sustituya en su cargo a cualquier autoridad goza de la misma precedencia reconocida al titular. La representación sólo confiere precedencia en el ámbito de la competencia de la autoridad representada". Esta cuestión denota que la consideración en general de la importancia de ambas figuras es más amplia (y más realista) que la realizada en el Decreto de 1983, donde no se establece ninguna diferencia entre representación y sustitución legal (art. 9), y, en el caso de la representación, es limitada al Jefe del Estado y al Presidente del Gobierno, algo que trataremos en nuestras conclusiones.

Igualmente, detallaba en su artículo 7 dos cuestiones directamente relacionadas con la representación y delegación, al expresar que el Gobernador civil presidiría en nombre del Gobierno los actos a que asistiera en la provincia de su mando, excepto los que se celebraran con asistencia de un representante expreso del Jefe del Estado, o concurrieran

³⁶⁵ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000). Op. cit. (Págs. 671-672.)

personalmente un miembro del Gobierno o el Capitán General de la Región Militar, Departamento Marítimo o Región Aérea, o, en su caso, el Gobernador General.

Esta cuestión denotaba:

- la enorme importancia que tenía el Gobernador civil como representante del Gobierno en la provincia, sólo limitada por la concurrencia al acto, algo debidamente regulado porque no era excepcional, de autoridades militares de primer nivel de los tres ejércitos en la provincia en cuestión o del Gobernador General;
- y que sólo el Jefe del Estado podía otorgar a un representante la potestad de presidir el acto, al mismo nivel que el Gobernador civil o las autoridades militares que comentábamos previamente que podían presidir el acto, caso de concurrir.

8.2. Regulación comparada de las representaciones y sustituciones en la normativa de las Comunidades Autónomas.

Hemos completado la representación y delegación desde un punto de vista histórico lo que permitirá establecer la realidad y carencias de la regulación de esta cuestión en la actualidad. Pero la norma de precedencias oficiales en el Estado convive con la normativa de las Comunidades Autónomas, que también han establecido criterios de representación y delegación entre sus autoridades.

Las normas de precedencias de las Comunidades Autónomas que regulan estas mismas cuestiones son:

- Cataluña mediante Decreto 189/1981, de 2 de julio, que fue modificada por Decreto 459/1981, de 6 de noviembre, y, sobre todo por la STC 38/1982, de 22 de junio). La regulación catalana señalaba en su artículo 2 que los cargos en funciones son reconocidos a efectos de protocolo, algo que parece lógico y que el Real Decreto debería reconocer. El Decreto catalán diferencia sustituciones legales de las que provienen de una instrucción concreta (que entendemos como una delegación expresa por parte de la autoridad "titular") y una limitación al ámbito estricto de la legalidad de la Generalidad.
- Navarra con el Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo, que fue modificado por Decreto Foral 333/2001, de 26 de noviembre, establecía en su artículo 3 las diferencias entre la representación o sustitución legal y otras modalidades, entre las que cabe destacar las delegación expresa del Presidente de la Comunidad Foral, como veremos que legislan otras Comunidades Autónomas al tratar la cuestión de las delegaciones y representaciones de las máximas autoridades de su ámbito: normalmente los presidentes de los Consejos de Gobierno y de las Asambleas.
- La Región de Murcia que lo hizo mediante el Decreto 37/1992, de 23 de abril, donde no se disponía nada sobre las representaciones ni las delegaciones.
- Las Islas Canarias a través del Decreto 202/1997, de 7 de agosto, que fue modificada por la STSJ ICAN 672/2000 y, en casación, por la STS 6186/2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, y no admitía representación alguna (art. 5.2), salvo los supuestos de suplencia legal, limitando al máximo las delegaciones y representaciones.
- La Comunidad Valenciana, que legisló al respecto en el artículo 8 del Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, modificado por el Decreto 77/2003, de 27 de junio, contemplando diferencias apreciables entre la sustitución legal, la representación por delegación y los casos particulares en que estas delegaciones fueran realizadas por el Presidente de la Generalidad Valenciana (presidente de su Consejo de Gobierno que, a su vez, es el presidente de todo el conjunto de instituciones de autogobierno contenidas bajo la denominación genérica de Generalidad) el Presidente de las Cortes Valencianas (Asamblea Legislativa de la Comunidad) o un miembro del Gobierno Valenciano, lo que es un caso inédito en otros decretos de precedencias autonómicas. Esta representación o delegación es válida con la excepción de que concurren al acto autoridades de mayor precedencia.

- Las Islas Baleares regularon esta cuestión a través del Decreto 256/1999, de 24 de diciembre, modificado por Decreto 99/2007, de 27 de julio, tras la STSJ BAL 938/2002, confirmada en casación por la STS 1222/2008 y la STSJ BAL 936/2002, confirmada en casación por la STS 3022/2007. En su regulación se estableció en el artículo 2 c) la misma precedencia para quien sustituyera legalmente a una autoridad que para el titular, limitando la delegación excepto para algunas autoridades: los presidentes de los Consejos Insulares (algo también inédito en otras Comunidades Autónomas ya que se trata de autoridades de un ámbito inferior al provincial pero, en cierta medida, equiparable) y el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- La Rioja se desarrolló en el Decreto 43/2001, de 11 de octubre, que establecía en su artículo 32 diferente tratamiento para la sustitución legal, la representación por delegación de una autoridad superior y el caso particular de la representación del Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma o del Parlamento.
- Andalucía lo hizo mediante el Decreto 77/2002, de 26 de febrero, que establecía en su artículo 2.1.b) las limitaciones en la representación excepto la de algunas autoridades, en este caso la delegación expresa del Presidente de la Junta de Andalucía y del Presidente del Parlamento Andaluz.
- La ciudad autónoma de Melilla (Decreto 111/2007, de 22 de marzo) disponía para esta cuestión una destacable diferenciación entre actos de carácter general (art. 16) y especial (art. 17). En el primer caso, la persona que representa no goza de la autoridad de la representada, salvo que ostente la representación del Presidente de la Ciudad. Por otra parte, cuando los actos son de carácter especial el Consejero del área que lo organice, o el representante de la institución u organismo, si no asiste el Presidente de la Ciudad ostentarán, respectivamente, la presidencia. Si asiste el Presidente, los anteriormente citados le acompañarán en la presidencia.
- Finalmente, Extremadura reguló sus precedencias (Decreto 79/2008, de 9 de mayo), estableciendo en el artículo 2 diferencias entre representaciones y delegaciones, con la excepción recurrente de la representación del Presidente de la Junta de Extremadura y la sustitución legal.

El resto de Comunidades Autónomas no ha publicado disposiciones regulatorias sobre sus propias precedencias, por lo que no han establecido criterios de representación o sustitución más allá de lo establecido por las Leyes.

Como hemos apreciado, no hay un criterio común sobre la representación y delegación en las diferentes Comunidades Autónomas, siendo muy diferentes las opciones ofrecidas por las normativas autonómicas en comparación con el estricto criterio expresado en el reglamento regulador de las precedencias oficiales. La disparidad obedece a la importancia dada por cada Comunidad Autónoma a sus autoridades más representativas, pero también al organizador de cada acto, ya que la representación, delegación o, incluso, la sustitución, obedecen al mayor o menor respeto dado por las Comunidades Autónomas al criterio "quien organiza, preside", presente en la mayoría de las normas reguladoras de las precedencias oficiales en las citadas Comunidades.. Entendemos que estos dos factores combinados conducen a la disparidad actual.

Estas diferencias en la regulación (y en los criterios subyacentes) tampoco ayudan a buscar una alternativa unitaria a una eventual reforma de lo establecido desde 1983, aunque sí que hay otros conceptos necesariamente modificables en la normativa estatal que permitirían una mejor adaptación de la norma a las necesidades reales de esta cuestión, con el fin último de adaptarse a un concepto más amplio de las representaciones y delegaciones que el vigente.

8.3. Conclusión.

LÓPEZ-NIETO ³⁶⁶ elabora una interesante propuesta, basándose en los trabajos de GONZÁLEZ NAVARRO ³⁶⁷ quien considera que, aun admitiendo que en este asunto la terminología no está clara, no se utiliza con la debida claridad.

Los que sí resultan claros son los conceptos jurídicos que aquí interesa barajar, distinguiendo tres instituciones de uso frecuente en el Derecho Administrativo y, consecuentemente, en la Administración Pública: la suplencia o sustitución, la delegación de funciones y la representación.

- “La sustitución o suplencia consiste en el desempeño temporal de funciones del titular de un órgano por el titular de otro órgano determinado previamente por la norma jurídica, para aquellos casos en que el titular no existe o se halle materialmente imposibilitado de actuar. La sustitución puede ser automática, cuando se produce *ex lege*, o no automática, cuando requiere un acto previo que la decida. Y los actos realizados por el sustituto o suplente tienen la misma eficacia jurídica que si se hubieran realizado por el titular. Es el caso del teniente de alcalde que se convierte en alcalde accidental, cuando el alcalde titular está ausente o enfermo”.

No obstante, la doctrina distingue entre la suplencia y la sustitución, la cual, si bien conceptualmente se reserva para los supuestos de transferencias “interorgánicas” del ejercicio de la competencia, es utilizada en muchas ocasiones de forma poco rigurosa como sinónimo de suplencia, pese a constituir tan sólo el efecto que este produce. De acuerdo con esto, vemos que SANTAMARÍA ³⁶⁸ establece la siguiente diferenciación: “en la sustitución como en las restantes técnicas traslativas, son las competencias las que se mueven de un órgano a otro, permaneciendo éstos inmóviles, en la suplencia, en cambio, son los titulares de los órganos los que se mueven, permaneciendo estáticas las competencias”.

Por otra parte, en cuanto a la suplencia automática GONZÁLEZ PÉREZ ³⁶⁹ establece que en este caso: “lo normal es que la persona física suplente venga designada directa y definitivamente por la norma jurídica”. A los efectos de nuestro estudio señalar que según la doctrina (LAVILLA ³⁷⁰, GONZÁLEZ NAVARRO Y GONZÁLEZ PÉREZ ³⁷¹) el suplente no está sometido a las órdenes o instrucciones del suplido, ni ha de rendirle cuentas ni este ha de ratificar sus actos y, además, gozará de los mismos honores y consideraciones del titular al que suple. Además, sobre esta cuestión de la suplencia la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece en su artículo 13 que se dará, dependiendo de la forma en que lo disponga cada Administración Pública y refiriéndose a los titulares de los órganos administrativos “en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación”, para luego añadir que “la suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación”.

Lo que no contempla el Decreto es la sustitución legal, que sí que aparecía en el derogado reglamento de precedencias de 27 de junio de 1968, que establecía que “la persona que legalmente sustituya a cualquier autoridad goza de la misma precedencia reconocida al titular” lo que, para GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ PÉREZ ³⁷² podía perfectamente haber sido sustituido por “supla”, en lugar de “la persona que legalmente sustituya”, ya que para estos autores, “el suplente, en cuanto actúe como tal, goza de los mismos honores y consideraciones del titular al que suple”, pero como el actual

³⁶⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (1997). “Sustitución y representación de autoridades”. Revista Internacional de Protocolo, número 9. (Págs. 66-67). Ediciones Protocolo. Madrid.

³⁶⁷ GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1987). Derecho Administrativo español. Tomo I. (Págs. 638, 643 y 677). Eunsa. Pamplona. También en GONZÁLEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1999): Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Volumen 1. (Pág. 758). Editorial Civitas. Madrid.

³⁶⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1998): Principios de Derecho Administrativo. Volumen I. (Pág. 407). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

³⁶⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1999): Op. cit. (Pág. 760).

³⁷⁰ LAVILLA RUBIRA, J.J., colaboración en MONTOYA MELGAR, A. (Dir.) (1995): Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen IV. Civitas. Madrid.

³⁷¹ GONZÁLEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1999): Op. cit. (Pág. 764).

³⁷² GONZÁLEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1999): Op. cit. misma página.

reglamento ha evitado acudir a esta figura de la sustitución legal, concretando únicamente la representación de una autoridad superior no le otorga al representante ni el rango ni el orden de precedencia de la autoridad representada, tratándose con claridad de representación y no de suplencia.

- La delegación de funciones supone la transferencia revocable del ejercicio de competencias del titular del órgano mediante acto administrativo, a favor del órgano inferior, para que ejerza parte de sus funciones. Su objeto es facilitar el cumplimiento de fines institucionales. Es el caso de la delegación de funciones determinadas y específicas de un alcalde a un concejal.
- La representación, también llamada encargo, misión o comisión, en virtud de la cual se produce la designación de una persona física para que sustituya al titular de un órgano en un acto o ceremonia pública (como indica LAVILLA ³⁷³) o más genéricamente, en el desempeño o cometido de actuaciones no jurídicas. Por ello, la representación no se integra en la suplencia y en ella la sustitución tiene lugar a efectos meramente materiales, como hemos comentado. Es el caso en que un alcalde encomienda a un concejal que asista a un acto público en su nombre.

Llevado a un terreno práctico, el autor trata la cuestión con el ejemplo del alcalde accidental indicando que cuando se produce la sustitución, la persona sustituta se convierte, a todos los efectos legales, en titular del órgano. El alcalde accidental, cuando asiste a un acto no representa a nadie: él es el alcalde. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la delegación de funciones, en la que el delegado sólo participa del ejercicio de algunas competencias del delegante. El concejal delegado se limita a resolver determinados asuntos en nombre del alcalde, sin otra trascendencia mayor. Y jamás se convierte en alcalde.

Finalmente, en la simple representación vemos que el representante o comisionado sólo goza de facultades para acudir a un acto determinado que, a diferencia de los dos casos anteriores, no tiene ninguna consecuencia jurídica.

La sustitución y la delegación aparecen siempre previstas en la ley y se plasman por escrito. La representación no suele estar regulada con carácter general y se otorga verbalmente o, en todo caso, mediante comunicación interna, sin relevancia hacia terceros. Es ésta la representación a que se refiere el Ordenamiento General de Precedencias pese a que, con frecuencia se intenta que el documento o la comunicación interna tenga efectos externos como suelen disponer las normativas de precedencias, sobre todo municipales o autonómicas, al expresar esta cuestión bajo la denominación "delegación expresa".

Volviendo a la doctrina y como colofón a esta cuestión, destacar que para LÓPEZ-NIETO, el artículo 9 del Real Decreto va en el siguiente sentido: el Ordenamiento actual está regulando la simple representación, sin ocuparse para nada de la sustitución. Pero la sustitución existe, por ser una institución jurídica que, en principio, no tiene que ver con el protocolo, aunque, como hemos dicho antes, tenga consecuencias en él, especialmente en la ordenación de precedencias. Siguiendo los ejemplos antes aportados, el alcalde accidental no representa en su cargo a una autoridad superior a la de su propio rango, sino que él es la autoridad superior, si bien temporalmente.

Finalmente, y como propuesta de futuro, GARCÍA ³⁷⁴ propone una "nueva redacción del artículo 9 distinguiendo las distintas situaciones para evitar equívocos, sirviéndose para ello de una interpretación auténtica de la norma realizada por el propio legislador, dejando clarificado que la sustitución en las funciones por estar vacante el cargo, ausencia, enfermedad u otras causas, no constituye un caso de representación sino de sustitución legal", como indicaba LÓPEZ-NIETO, y limitando el concepto de representación a aquellas otras situaciones en las que la autoridad acude al acto en cumplimiento de instrucciones de otra autoridad que se encuentra en el ejercicio de sus funciones. Incluso sería factible, continúa este autor, admitir esa representación, como lo hace el Real Decreto, ampliando el número de autoridades que pueden ceder la representación, además del Jefe del Estado y del Presidente del Gobierno, al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma

³⁷³ LAVILLA RUBIRA, J.J. (1995). Op. cit. (Pág. 6417).

³⁷⁴ GARCÍA OTERO, C. (2000). Op. cit. (Pág. 12 de la ponencia).

donde se realice el acto, como hacen la mayoría de los decretos autonómicos que regulan esta materia. Todo ello daría una mayor flexibilidad a la norma reguladora de las precedencias en el Estado, estableciendo un criterio menos limitado pero igualmente válido, donde se tiene en consideración al máximo representante de la Administración territorial del Estado.

9. Otras normas recogidas en el Real Decreto.

El Título IV del Real Decreto agrupa una serie de cuestiones referidas a diferentes autoridades: la Casa Real (arts. 18 y 19), los Embajadores de España en ejercicio (art. 20) y las particularidades de la Comunidad Foral de Navarra (art. 21) bajo el título genérico de "Normas adicionales". Para SÁNCHEZ ³⁷⁵ (en un trabajo aparecido estando prácticamente finalizada esta tesis doctoral, como ya hemos comentado en su momento) sobre esta parte del reglamento se vierten diversas críticas y, en particular, sobre el Título al que nos estamos refiriendo, por "mezclar temas diversos", "así como situar una disposición adicional en el título preliminar". Estamos de acuerdo en el primer caso y en el segundo, sin mediar una explicación más detallada, entendemos que se refiere al carácter del artículo 2, que trata, como hemos visto anteriormente, a la aplicación de las normas del Ordenamiento General de Precedencias por la Jefatura de Protocolo del Estado (art. 2.1) y su coordinación con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores) en algunos casos. Coincidimos con la autora en su valoración de que este artículo tiene características que lo situarían como una Disposición Adicional al finalizar el articulado del reglamento.

Volviendo al Título IV, efectivamente, los temas tratados en él no tienen ninguna relación unos con otros, pudiéndose haber incluido las particularidades de los más altos representantes de la Comunidad Foral de Navarra en el Título II, que contiene las precedencias de las autoridades individuales en los actos generales. Sin embargo, en lo que se refiere a la Casa Real se podría haber dedicado por entero este Título. Finalmente, en lo que se refiere a los Embajadores de España en ejercicio, su inclusión en este Título podría haberse evitado, incluyéndolos en una Disposición Adicional que contuviera su regulación, dadas las especiales características de sus cometidos y representación. Sobre esta cuestión, proponemos una modificación de su precedencia que contemplaremos con detalle en un epígrafe posterior.

9.1. La regulación de la Casa Real.

El Real Decreto contiene dos artículos referidos a esta institución de la Jefatura del Estado:

- El artículo 18 establece obligaciones a la hora de configurar la presidencia de los actos a los que asista algún integrante de la Familia Real en los que tiene la última palabra la extinta Jefatura de Protocolo del Estado. Más allá de esta interpretación, el artículo contiene una norma estricta referida a la comunicación al Ejecutivo de la asistencia de miembros de la Familia Real a actos oficiales, comunicación que se trasladará a los Delegados del Gobierno, en su función de representante del gobierno en el territorio de una Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Por otra parte, hemos visto ya que este artículo afecta a los actos cuando asiste un miembro de la Familia Real.
- El artículo 19 trata de la colocación del Alto Personal de la Casa de S.M. el Rey en los actos. De este artículo deducimos algunas cuestiones, eminentemente prácticas:
 - o en primer lugar, el artículo sólo se refiere al Alto Personal por lo que no afecta a otros miembros de la Casa. Entendemos por Alto Personal el denominado personal de alta dirección, detallado en el artículo 9 del Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, que vimos al tratar la Monarquía: el Jefe de la Casa de S.M. El Rey, el Secretario General y el Jefe del Cuarto Militar;
 - o en segundo lugar, se justifica la colocación de un ayudante (normalmente militar) tras SS.MM. los Reyes o en el lugar que proceda, sin alterar la precedencia establecida por el organizador del acto cumpliendo con lo dispuesto en el Real Decreto o en su legislación propia, según la clasificación del acto.

³⁷⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. (2017): Fundamentos del Ceremonial y del Protocolo. (Pág. 38). Editorial Síntesis. Madrid.

9.2. Los Embajadores de España en ejercicio.

El artículo 20 se refiere a la colocación de los Embajadores de España en el ejercicio de su cargo que, en función de la representación de España ante otros países, asisten a los actos en que se encuentren presentes tanto los Jefes de Estado extranjeros ante quienes estén acreditados, como los miembros de sus Gobiernos, estableciéndose reglas de precedencia individual que hemos reflejado al estudiar detalladamente el artículo 12 del reglamento. Esta colocación tiene su lógica porque equipara prácticamente a nuestros Embajadores con los extranjeros acreditados en España.

Una parte de la doctrina considera que estos Embajadores deberían tener una regulación expresa más amplia, como la que disfrutaban en el Decreto de 1968, ya que no sólo pueden comparecer a los actos cuando se encuentran presentes los Jefes de Estado o los miembros del Gobierno citados anteriormente, sino con otros motivos o circunstancias.

Esta cuestión entraría dentro de la ordenación que, según el artículo 2.2 del reglamento, debía efectuar la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (actual Introdutor de Embajadores) junto con la Jefatura de Protocolo del Estado, como hemos visto al tratar los órganos que aplican e interpretan el Real Decreto. Recordemos que este artículo dispone la interpretación de las dos Jefaturas comentadas ante la necesidad de establecer una precedencia entre "los representantes diplomáticos, autoridades, personalidades, Corporaciones o Colegios de Instituciones, españoles o extranjeros, que asistan a actos públicos de carácter internacional, a celebrar en España o en el extranjero, organizados por el Estado" (art. 2.2.a) o, incluso cuando asistan a "cualquier acto público que, no estando organizado por el Estado, tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España. En estos actos, el Ministerio de Asuntos Exteriores actuará en coordinación con la entidad organizadora". De acuerdo con esto, los Embajadores de España serían ordenados tanto en los actos organizados por el Estado (en España o en el extranjero), como por cualquier entidad. Como sabemos, todos estos actos serían mecanismos de *soft law ad intra* los primeros y *ad extra* los segundos.

En los primeros hay dos colectivos españoles que no son ordenados por la norma de precedencias: "los representantes diplomáticos" y las "personalidades", ya que el resto de autoridades o instituciones relacionadas suelen ser ordenadas de acuerdo con los criterios expresados en los artículos que contienen las ordenaciones individuales (arts. 10 y 12) o las colegiadas (arts. 14 y 16) y, si pertenecen a instituciones no relacionadas, los criterios expresados en la propia norma permiten utilizar su normativa propia y las costumbres y tradiciones, tanto en actos de carácter general como especial.

Es por ello, que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de 1968, los Embajadores de España deberían tener un lugar en la relación de autoridades y instituciones o corporaciones ordenadas por el reglamento para que su ordenación en los actos detallados en el artículo 2 no fuera casuística, dependiendo del organizador del acto y de los criterios negociados por el Introdutor de Embajadores y la Jefatura de Protocolo del Estado (desaparecida como tal, como hemos visto) o departamento de Presidencia del Gobierno que asumió sus funciones. Esta cuestión la concretaremos en su momento al realizar una serie de propuestas de mejora de la regulación de las precedencias oficiales en el Estado.

10. La Disposición derogatoria.

Finalmente, mediante esta disposición se realiza la expresa derogación de las normas franquistas que regulaban las precedencias: el Decreto 1483/1968, de 27 de junio, así como su modificación por Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre. De forma indirecta, como es frecuente, se derogaron también todas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en el Ordenamiento.

No hay, en principio, normas que hayan mantenido su vigencia a través de los diferentes regímenes, al menos de la Segunda República, que prácticamente no reguló la materia de forma general, aunque sí de forma particular al establecer unas mínimas reglas en los actos de presentación de Cartas Credenciales efectuadas por embajadores extranjeros, en las tomas de posesión de los presidentes de la República y en las leyes o reglamentos de

desarrollo de las disposiciones constitucionales sobre las diferentes instituciones, en particular en las del Poder Judicial.

CAPÍTULO III.

La regulación específica de las instituciones y autoridades en la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.

1. Los principios expresados en el Reglamento de precedencias en el Estado.

Tras analizar las instituciones del Estado y su normativa, que hemos comentado abarca desde las disposiciones o la jurisprudencia constitucional hasta la normativa interna en uso de sus respectivas competencias de auto organización, hemos justificado que la organización general del Estado se traduce en los actos públicos oficiales en una escenificación de la importancia que tienen las diferentes autoridades e instituciones lo que definirá en una norma su respectiva precedencia basándose en diferentes elementos, entre los que destacan el modelo de Estado y de Gobierno, los poderes a los que representan, las funciones que ejercen, las relaciones de dependencia o independencia que mantienen entre ellos, etc. Todos estos elementos condicionarán, como hemos comentado, la ordenación de autoridades, corporaciones e instituciones en el Estado, pero también la competencia de ordenación de las mismas cuando pertenecen a diferente orden así como la potestad de establecer criterios relativos de ordenación en los actos.

De esta forma articulan “la imagen política y administrativa de la Nación” en cada acto, como indica la exposición de motivos del reglamento de precedencias, presentando en los actos oficiales, a través de los elementos que intervienen en ellos, con el fin de transmitir el reflejo externo del Poder en el Estado.

Llegados a este punto, deberíamos preguntarnos cuáles son los factores que influyen de forma determinante en la importancia de las instituciones y, por lo tanto en su ordenación.

- Consideramos que uno de los factores fundamentales es la forma de Gobierno o de Estado, lo que necesariamente va a hacer precisa una serie de instituciones y autoridades que realicen las diferentes funciones que tiene que desarrollar el Estado, de acuerdo con unas competencias que habrán sido repartidas entre ellas de acuerdo con un criterio constitucional o, al menos, de unas leyes fundamentales que dispongan esta importante cuestión.
- Si el Estado es descentralizado o no, además de incorporar criterios de jerarquía entre las diferentes instituciones debemos tener en cuenta la existencia de instituciones centrales del Estado y territoriales con competencias diferentes y funciones que aunque sean similares afectan a su ámbito territorial o competencial de actuación.
- Dentro del entramado constitucional de instituciones, corporaciones y autoridades, son importantes las relaciones establecidas entre ellas, que se convertirán en uno de los principios fundamentales para determinar la importancia relativa de todas ellas. Estas relaciones se basan en la asunción de las competencias y funciones comentadas, que en el normal funcionamiento del Estado pueden conducir, en algunas ocasiones, a conflictos entre las diferentes instituciones.
- Otro elemento destacable cuando las instituciones entran en funcionamiento es la red de dependencias de unas con respecto a otras, tanto en cuanto al nombramiento de sus miembros o a los controles que una institución puede efectuar sobre otra.

Cuando debemos reflejar en los actos esa ordenación compleja, la regulación de las precedencias establece en que términos se realizará, disponiendo criterios de precedencia estamos revelando el reflejo externo de la caracterización y consideración, social y jurídica, del Poder en el Estado. Esto se expresa en el orden de celebración del acto, que comprende varios aspectos: la ordenación de las autoridades o instituciones, estableciendo criterios de precedencia, la presidencia del acto, que procede de la aplicación previa de las precedencias o, finalmente, el desarrollo del acto que, en algunos casos viene regulado reglamentariamente. Dentro de las ordenaciones de autoridades o instituciones se aplica una competencia de ordenación que depende de los asistentes al acto, siendo diferente si los pertenecen a un solo orden o a varios. Dentro de esta posibilidad, si asisten autoridades del

Estado, la precedencia no podrá ser establecida por el organizador, sino por el Estado ya que dispone de esta competencia, como reconoce el Tribunal Constitucional. n

El propio Real Decreto establece de nuevo en su Exposición de motivos cuáles son los principios informadores del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado:

- La forma de Gobierno, recogida en la definición de “Estado social y democrático de Derecho, instituido y sancionado por la actual Constitución [...] bajo la forma política de Monarquía parlamentaria”, tan destacable que ha conllevado una “nueva estructura de poderes e instituciones, personales o colegiados” que debe tener su reflejo en el instrumento regulador de las precedencias porque “articulan la imagen política y administrativa de la Nación” basándose en dos principios su vigencia y presencia. Las autoridades tienen, además, un criterio ordenador marcado por “una distinta graduación en la presencia de la autoridad o cargo público, por corresponder mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación”. Este principio ordenador dentro de las autoridades que, en tanto representantes de sus respectivas instituciones o a título de autoridades en sí, es importante, porque lleva a la práctica el signo democrático de esta forma de Gobierno donde la elección de los representantes institucionales es más importante que la designación sin que detrás de ella esté la voluntad popular, expresada de forma directa.

Con respecto este criterio informador del reglamento, reconocer que la estructura de poderes e instituciones, personales o colegiados, es más compleja que la clásica división estricta de los tres poderes ya que entra en juego un reparto de funciones, relaciones e interacciones entre las diferentes instituciones, autoridades y corporaciones, que definen el funcionamiento efectivo del Estado. Estas instituciones verán reflejada tanto su importancia como sus relaciones a través de la normativa de precedencias, que las ordena.

Además, el funcionamiento de todas ellas se basa en que “la soberanía nacional reside en el pueblo español”, y, sobre todo, que del pueblo “emanan los poderes del Estado” (art. 1.2 CE), que se reparten entre las instituciones, lo que rompe con lo establecido en el franquismo, al declararse que “al Estado incumbe el ejercicio de la soberanía a través de los órganos adecuados a los fines que ha de cumplir” (art. 1.II de la Ley Orgánica del Estado), para proseguir con dos declaraciones que ya hemos comentado pero que queremos destacar para apreciar la diferencia: “La soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión” (art. 2.I de la misma Ley Orgánica) y, sobre todo, que “el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones” (art. 2.II Ley Orgánica del Estado), lo que lleva a una distribución de poderes diferente a la actual, donde las instituciones del Estado se deben a esa unidad de poder y a su necesaria coordinación para cumplir con esos principios. De esta forma, la definición de la forma Constitucional del Estado y su forma política de Monarquía parlamentaria ha de condicionar necesariamente los contenidos de la norma reguladora de las precedencias ya que sus principios informadores no pueden coincidir con los de la regulación previa de las precedencias del franquismo.

- Dentro de esa forma de Gobierno tiene especial relevancia la “constitucional organización del Estado”, que bajo la denominación (siguiendo con la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional) de Estado de las Autonomías concretan en sus respectivas normas de precedencias su capacidad de auto organización de sus instituciones y autoridades, como hemos visto. Pero también esa organización territorial del Estado, integrado por diecisiete Comunidades Autónomas, debería verse necesariamente reflejado en el articulado del Real Decreto que debería incluir entre sus autoridades e instituciones a las que tienen en común todas las Comunidades Autónomas, o al menos las que son mayoritarias, cuestión que, al no cumplirse en toda su plenitud debería ser incorporada a una eventual modificación del Real Decreto.
- Además de la investidura y la representación de las autoridades, frente a la designación, el reglamento destaca un mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura, elemento meramente simbólico que después no tiene su cumplido reflejo en el reglamento regulador de las precedencias pero, que en algún caso, puede ser un elemento de distinción de unas instituciones con respecto a otras, siempre y cuando la

pertenencia al “mundo de la cultura” sea un criterio a tener en cuenta para establecer precedencias.

Para el reglamento de precedencias es necesario regular la ordenación de precedencias en los actos oficiales reconociendo “a la Corona, Autoridades, Instituciones, Corporaciones y personalidades del Estado que, singular o colegiadamente, ostentan la titularidad, investidura o representación respectiva de aquellas” de una forma acorde con la nueva estructura constitucional, elemento que hace de este reglamento un instrumento regulador de una materia de especial relevancia, como ha manifestado el Tribunal Constitucional en las dos sentencias de 1982 y 1985 que han tratado sobre esta materia.

2. La validez de los criterios del Real Decreto 2099/1983.

El planteamiento anterior no es válido si lo que la ordenación refleja no corresponde con la realidad, no recogiendo de forma correcta la importancia de las diferentes instituciones, ya sea porque no son ordenadas por sus competencias o por las funciones que ejercen o porque no queda definida convenientemente su relación con respecto a otras. Este problema lo encontramos, por ejemplo, con el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional a la hora de determinar la precedencia entre ellos porque esa ordenación denotará cuales son sus funciones en el Estado y cual de ellas es más importante, si la interpretación constitucional o la supremacía de la justicia en todas las jurisdicciones menos la constitucional, teniendo en cuenta Además, su regulación constitucional y los controles que ejercen entre sí, en un sentido y otro.

Por otra parte, las instituciones y autoridades ordenadas en las normas de precedencias no son inamovibles ni están aisladas de la situación política, institucional o social, ya que todos estos factores les afectan, lo que significa que con el paso del tiempo unas ganan en importancia o se reivindican como más importantes mientras que otras la pierden, también sus funciones pueden llegar a ser asumidas por otras. Los casos más frecuentes suelen ser la transferencia de determinadas competencias a las Comunidades Autónomas, las tensiones independentistas, las expectativas ante reformas constitucionales, los dictados de la Unión Europea, el sistema de partidos políticos, la modificación de la regulación básica o de los reglamentos de las instituciones, etc. todos ellos factores que modifican de forma ostensible el equilibrio de poderes, funciones, competencias y fuerzas vigente, lo que se ve reflejado en la importancia de las instituciones. Sirvan de ejemplo, la figura de Jefe de la Oposición instaurada en los primeros años de democracia y que ahora tiene un sentido diferente a aquel fundamental que tenía en su época, o la desaparición de autoridades, como los Gobernadores civiles, que fueron sustituidos por los subdelegados del Gobierno con un perfil institucional diferente.

Otro elemento distorsionador de la ordenación de autoridades e instituciones es que se plantee como un elemento único de ordenación, sin tener en cuenta la importancia de las regulaciones autonómicas o locales, en uso de sus competencias, o la normativa reglamentaria emanada desde los diferentes órganos constitucionales o poderes del Estado, lo que impediría una correcta aplicación de los dictados del reglamento de precedencias. Esta cuestión es capital porque no aplicar la normativa de precedencias autonómica o local cuando se puede utilizar, relegándola y utilizando únicamente la del Estado, vulnera el principio de competencia, limitando la actuación del Real Decreto al principio de jerarquía normativa con la excusa frecuente de que los dictados de la disposición autonómica o local “contradicen el Real Decreto”, cuestión frecuente entre la doctrina.

De esta forma, con cualquiera de estos factores, la ordenación de precedencias deja de reflejar la cara externa del poder para convertirse en una retahíla de autoridades, instituciones, corporaciones que comparecen a los actos a ser ordenadas con un único criterio (lo dispuesto en la norma del Estado), de forma estricta, obedeciendo su ordenación a criterios desfasados o poco realistas con la importancia de cada uno de los órganos, de cada poder, de cada función dentro del entramado constitucional, alejándose de las necesidades de expresión de una ordenación consecuente con esos principios en los actos oficiales. Esta ordenación también se manifiesta en la presidencia de los actos que, como hemos visto, debe ir más allá de una mera ordenación, intentando cumplir con criterios no expresados en el reglamento pero perfectamente válidos: garantía institucional, autonomía, representatividad, etc.

Este desfase se ve incrementado cuando en el Reglamento de precedencias tiene algunas carencias debidas, principalmente, a que no se contempla a muchas de las autoridades de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, algo muy criticado por la doctrina o, incluso autoridades de otros órdenes, como algunos representantes del Poder Judicial, Embajadores de España en ejercicio, etc. Las ausencias más significativas son las de las autoridades e instituciones que han ido surgiendo en las Comunidades Autónomas, conforme éstas han ido ganando en competencias y representatividad dentro del Estado, de la misma forma que han ido ampliando su organización interna. Esta es la consecuencia de un sistema recogido en la Constitución de forma abierta en el que el Estado se ha ido descentralizando progresivamente.

Otra carencia destacable que hemos señalado es la que afecta a los representantes de las Entidades Locales que, además de tener una ordenación muy residual en el Reglamento, donde no ha habido un reflejo de la reforma de alguna normativa que afecta a las Entidades Locales, como la realizada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que incorpora una relación nueva de autoridades municipales, principalmente a las grandes ciudades, como los vicealcaldes, los concejales no electos, etc. Estas autoridades e instituciones se enfrentan a la falta de una ordenación adecuada ya que, aunque están reguladas por reglamentos o leyes autonómicas de precedencias, carecen de una ordenación coherente y completa por parte del Estado en los actos de carácter general que organicen la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado. Esta situación hace necesario el concurso de la voluntad del organizador institucional junto con el de las autoridades no reguladas por corregir las disfunciones que la falta de ordenación pueda ocasionar en los actos para lo que, normalmente, hará uso de sus competencias ordenadoras tomando como referencia la normativa propia de la Comunidad Autónoma e intercalando sus autoridades con las propias, lo que llevará a establecer un criterio de ordenación relativo, lo que es, como hemos visto, una competencia exclusiva del Estado en los actos de carácter general como así lo ha declarado la jurisprudencia constitucional (STC 38/1982 y 12/1985).

Es por ello que las Comunidades Autónomas han intentado, desde antes de la regulación de las precedencias oficiales en 1983, disponer de la competencia de ordenar las precedencias oficiales de sus respectivas autoridades junto con las del Estado, estableciendo un criterio de ordenación relativa que agrupa autoridades de diferente orden. Como veremos en otra parte de nuestro trabajo y analizaremos con detalle, ninguna institución puede ordenar autoridades del Estado salvo el órgano regulador de las mismas, por ser un órgano central del Estado. Es por ello que el Gobierno es el regulador de las precedencias oficiales y, por lo tanto, regula también las precedencias relativas, como se indica en la STC 38/1982 y hemos comentado en otras partes de este estudio.

Hay otros elementos de la norma reguladora que queremos destacar:

- la obsolescencia de las autoridades militares relacionadas en la norma, como el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor, que ha sido sustituido por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa; la reestructuración realizada en el Ejército de Tierra, que ha conllevado una ordenación diferente del territorio del Estado y tanto la aparición como la desaparición de algunos altos cargos militares, o la desaparición del Consejo Supremo de Justicia Militar;
- las ausencias de los Diputados españoles del Parlamento Europeo, así como de todas las autoridades de las diferentes instituciones europeas o los Comisarios, ya que ninguno de todos ellos tiene una colocación en nuestra norma, cuando hay otros países que sí que los ha ordenado, como Portugal, que ya vimos anteriormente;
- no están reguladas autoridades destacables del ámbito local, como los alcaldes de otras capitales de provincia en las Comunidades Autónomas constituidas con más de una provincia, Vicepresidentes y Diputados de las Diputaciones provinciales, los vicealcaldes (donde los hubiera), tenientes de alcalde, concejales, etc.
- finalmente, y siendo una crítica constante por parte de la doctrina, hay muchas autoridades de las Comunidades Autónomas que no están recogidas en el artículo 12, como los Presidentes de las Asambleas Legislativas de otras Comunidades Autónomas, los diputados de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma donde se celebra el

acto, los expresidentes del Consejo de Gobierno y de la Asamblea propios y las autoridades e instituciones reconocidas en prácticamente todas las Comunidades Autónomas que imitan a las del Estado en el territorio propio de cada Comunidad, como son los defensores del Pueblo, órganos consultivos, tribunales de Cuentas, etc.

Es cierto que todas estas autoridades e instituciones no contempladas en la norma del Estado suelen estar ordenadas y reguladas en las normas emanadas desde las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales pero a la hora de ordenarlas se tiene que asumir que, en los actos de carácter general, los organizadores locales o autonómicos no pueden intercalar autoridades propias con las del Estado, sino que el criterio es realizado por el Estado, lo que ocasiona innumerables problemas, y más desde la desaparición de la Jefatura de Protocolo del Estado.

Hay otras cuestiones en las que consideramos que los principios expresados en el Real Decreto no tienen la incidencia que deberían en el articulado del reglamento, afectando a las ordenaciones que contiene: “la distinta graduación en la presencia de la autoridad o cargo público, por corresponder mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación” y el “mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura”.

El primero de estos principios debería verse reflejado en la importancia dada a determinadas autoridades o cargos públicos que son elegidos por los ciudadanos o por el poder que representan, antes que los designados:

- de esta forma, consideramos que la precedencia de los alcaldes no corresponde con su este criterio y con su importancia como máxima autoridad institucional en el ámbito local, siendo, además elegida directamente por los ciudadanos. Esta cuestión viene además acompañada de su dependencia del criterio de ordenación relativa establecido por la Comunidad Autónoma a la que pertenezca para determinar si preside o no sus propios actos ante la presencia de las máximas autoridades de la Comunidad. Por otra parte, siguiendo en el ámbito local, la colocación los Tenientes de Alcalde, miembros de las corporaciones locales, situados en los últimos lugares en la ordenación individual de los artículos 10 y 12 del reglamento de precedencias no corresponde con la importancia de la institución ni su representatividad;
- tampoco corresponde con esta importancia la colocación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia (de Madrid, en el caso del artículo 10 del reglamento y de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto, en el caso de del artículo 12 del mismo), máximo representante del Poder Judicial en el territorio de una Comunidad Autónoma, que se ve relegado por autoridades cuyo ámbito de actuación también corresponde a la Comunidad Autónoma, como pueden ser los respectivos Delegados del Gobierno o los miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa, siendo el primero un representante del Gobierno en cada Comunidad Autónoma (regulado por el art. 154 de la Constitución, como hemos visto) que dirige, por tanto, la administración periférica del Estado. Por otra parte, los integrantes de la Mesa, representantes del órgano de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, cuando en la relación de autoridades ya está el Presidente de la misma institución legislativa. De esta opinión es PUMAR ³⁷⁶ que considera que “debía seguirse el mismo ordenamiento y prelación [que la ordenación seguida a nivel del Estado] por lo cual pasaría el Presidente del Tribunal Superior de Justicia a continuación del Presidente del Parlamento Gallego”, que esencialmente compartimos;
- finalmente, y de una manera indirecta, el sistema concebido en la normativa de precedencias para las representaciones y delegaciones no permite que las autoridades electas y de representación deleguen su presencia en los actos, siempre teniendo en cuenta las circunstancias de las citadas representaciones y delegaciones, que en el decreto vienen limitadas al Rey y el Presidente del Gobierno.

El segundo principio, la mayor reconocimiento a las instituciones del mundo de la cultura, debería venir acompañado de una presencia significativa de estas instituciones en el Reglamento, donde únicamente se recoge la presencia del Instituto de España (como en el

³⁷⁶ PUMAR VÁZQUEZ, J. (1990): Op. cit. (Pág. 27).

Decreto de 1968), las Reales Academias y el Instituto Cervantes. Esta última institución fue incluida de forma indirecta en las relaciones de autoridades e instituciones, según lo dispuesto en la Disposición Adicional única del Real Decreto 1526/1999, ya que no se contemplaba en la redacción original del Reglamento de precedencias en el Estado.

No obstante, esa presencia podría concretarse en:

- la clasificación de los actos de carácter especial, detallándose que estas instituciones son susceptibles de organizar estos actos, utilizando los criterios de presidencia y precedencia;
- las ordenaciones individuales (arts. 10 y 12 del Reglamento), donde se limita la presencia de representantes del mundo de la cultura al Presidente del Instituto de España, incluyéndose también al Director y Secretario general del Instituto Cervantes, de acuerdo con el Real Decreto regulador del Instituto, que hemos comentado. Podría perfectamente ampliarse la reacción de autoridades, incluyendo a los presidentes de las Reales Academias, de la misma forma que estas instituciones constan ordenadas de forma colegiada;

No se hace necesario añadir más instituciones del mundo de la cultura a las ordenaciones colegiadas (artículos 14 y 16 del Reglamento) porque ya aparecen, como hemos adelantado, el Instituto de España, las Reales Academias, que lo constituyen aunque no vengán recogidas expresamente, y el Instituto Cervantes.

Sobre estas críticas, queremos destacar una pregunta parlamentaria, realizada en el Congreso por el Diputado DELGADO ³⁷⁷del Partido Popular por Ourense en mayo de 2007 y reiterada en agosto de 2008, sobre la vigencia de la actual “norma reguladora del Protocolo Oficial en España [y si] estaba respondiendo adecuadamente a la nueva realidad institucional del Estado y a las nuevas prácticas organizativas”. Esta pregunta obtuvo respuesta por parte del ejecutivo de la que queremos destacar la consideración de que “se trata de un asunto complejo, que no debe ser guiado por la precipitación, ni menos aún, por consideraciones meramente coyunturales”, además “cualquier proceso de reforma debe estar basado en el consenso más amplio posible entre todos los que, especialmente en el ámbito oficial, pero incluso fuera de él (por ejemplo, en el terreno académico) ejercen responsabilidades en este ámbito y elegir la atmósfera y el momento político más oportuno”. Finalmente, la respuesta del Gobierno contenía otro elemento destacable: “hay que tener en cuenta que tanto el proceso de desarrollo y consolidación de nuestro modelo territorial como, especialmente, el de la Unión Europea se encuentran aún abiertos y sometidos a modificaciones de envergadura”.

Esta contestación también contenía un análisis certero, aunque un tanto general, de las deficiencias de la norma de precedencias oficiales, principalmente en los dos ejes que hemos señalado anteriormente: desarrollo autonómico y local y autoridades europeas, indicando lo siguiente:

- en primer lugar, “la profunda transformación del Estado y el progresivo desarrollo y consolidación de nuestro modelo constitucionalmente, especialmente en lo que al ámbito autonómico y local se refiere, han motivado que expertos y profesionales vengán reclamando en los últimos años la conveniencia de actualizar y revisar dicha norma, tanto en lo que respecta a alguno de los principios que la inspiran como al conjunto de cargos, en algunos casos de indiscutible relevancia, que han aparecido o han quedado suprimidos desde la fecha de su promulgación”;
- y, en segundo lugar, “la incorporación de España a la Unión Europea introduce también nuevos elementos que, obviamente no pudo prever el Real Decreto de 1983: colocación de autoridades de la Unión Europea cuando concurren con autoridades españolas [...], futuras figuras previstas en la Constitución Europea (cualquiera que sea el formato que finalmente adopte), como la de Presidente de la UE y del Ministro de Asuntos Exteriores

³⁷⁷ DELGADO ARCE, C.L. fue Diputado en la novena Legislatura. Su perfil se puede consultar en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/fichaDiputado&idDiputado=213&idLegislatura=9 y las preguntas que formuló en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de enero de 2007 y 4 de agosto de 2008, obteniendo respuesta, respectivamente, los días 7 de junio de 2007 y 12 de diciembre de 2008.

de la Unión, etc. por tanto, la actualización del reglamento de precedencias podría considerarse conveniente.

Ciertamente, el diagnóstico realizado en su momento era adecuado y perfectamente aplicable a la situación de la norma reguladora de las precedencias en el Estado. No obstante, diez años después de la contestación del Ejecutivo, la norma de precedencias no ha sido modificada, siguen reivindicándose cambios de muchas cuestiones y ha habido cambios significativos en lo que se refiere a la Constitución Europea, pero, en definitiva los problemas son los mismos o incluso mayores ante la falta de adecuación de la norma a lo que el diputado Celso Delgado le planteó al Gobierno: "si responde adecuadamente a la nueva realidad institucional del Estado" y, es más, si en su aplicación exterioriza la imagen del Poder y si es reconocible por los ciudadanos.

3. Antecedentes de la ordenación actual.

El reglamento de 1968 sentó la base de muchas cuestiones no reguladas hasta aquel momento, como hemos comentado anteriormente, pero, aparte de que fue una norma muy innovadora con respecto a los criterios expresados anteriormente en las normas reguladoras del periodo borbónico, podemos encontrar en nuestra norma actual coincidencias de carácter técnico, que hemos estudiado ya pero que creemos conveniente recordar: la clasificación de los actos en generales y especiales, donde se hubiera hecho necesario una mayor diferenciación; los rangos de ordenación (individual, departamental y colegiada, y la "mixta" que conjuga una ordenación individual con una colegiada en algunos casos; el criterio de que los actos serán presididos por la autoridad que los organice (aunque en el decreto franquista solo podemos encontrarla para los actos de carácter especial); y, finalmente, la existencia de órganos reguladores e interpretadores de la norma.

4. Ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones.

Más allá de estas coincidencias, el Real Decreto de precedencias actual contiene diferencias destacables en la ordenación de las autoridades, instituciones y corporaciones, teniendo en cuenta los principios informadores reseñados anteriormente que la norma contiene en su exposición de motivos pero que se aprecian, especialmente, porque las reglas de precedencia contenidas en la norma se basan necesariamente en la ordenación constitucional de las instituciones y autoridades, teniéndose en cuenta sus relaciones y mostrando así la cara externa del poder, algo que, al fin y al cabo deben cumplir todas las normativas de precedencias o pueden alejarse de la imagen social que del poder tienen los ciudadanos, o quedar como algo obsoleto susceptible de no ser utilizado en sus correctos términos para intentar adaptarlo a necesidades o coyunturas no previstas.

4.1. La Jefatura del Estado y su ordenación.

Esta institución encabeza las ordenaciones individuales, disponiéndose la precedencia de la Reina consorte y de la familia del Rey. Además, se ordena a sus integrantes de acuerdo con el criterio establecido en la disposición transitoria 4 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio. En la citada ordenación se incluye a los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado inmediatamente después de los descendientes del Rey Don Felipe VI, separando así a los citados descendientes de las Infantas hermanas del Rey y otros Infantes.

En el orden colegiado, la Jefatura del Estado, como tal, no viene recogida como institución, lo que es lógico porque a efectos protocolarios no comparece como institución a los actos oficiales, sino de forma individual de cada uno de sus miembros, ordenándose así su precedencia, no con un criterio de ordenación colegiada de instituciones.

4.2. Los poderes del Estado y su ordenación de precedencias.

a) La ordenación colegiada de los poderes del Estado.

Los poderes del Estado en la ordenación colegiada están recogidos en los artículos 14 (actos celebrados en la villa de Madrid) y 16 (actos celebrados en el territorio de una Comunidad Autónoma) en los que identificamos detrás del Gobierno de la Nación y el Cuerpo Diplomático

acreditado en España (ordenación tradicional de estas corporaciones en los actos oficiales en los que comparecen como tales) a los citados poderes:

- en el caso del artículo 14, se ordenan de la siguiente forma: la Mesa del Congreso de los Diputados (3), la Mesa del Senado (4), el Tribunal Constitucional (5), el Consejo General del Poder Judicial (6) y el Tribunal Supremo (7). De esta ordenación, destacar la colocación del Tribunal Constitucional por delante del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, que, como hemos visto y en sentido estricto el Constitucional no constituye un poder del Estado, sino que sus funciones de intérprete máximo de la Constitución le dan una especial importancia, además de su calificación como órgano constitucional, según lo dispuesto en el artículo 14 CE, pero ello, a nuestro entender no justifica su precedencia por delante del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo;
- en el artículo 16 del reglamento se ordenan de la siguiente forma: Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto (3) por delante de las Mesas del Congreso (4) y del Senado (5) para denotar la importancia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, que encabeza su Presidente. El resto de la ordenación de las instituciones continúa, de nuevo, con el Tribunal Constitucional (6), el Consejo General del Poder Judicial (7) y el Tribunal Supremo de Justicia (8).

Estas ordenaciones de los tres poderes que, como hemos comentado, no son definitivas a la hora de determinar la precedencia de las instituciones porque hay más factores ordenatorios, corresponden al orden clásico de Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque vemos que no corresponden con la ordenación exacta al incorporar a ellos al Tribunal Constitucional, como hemos señalado. También hemos de tener en cuenta que estas ordenaciones están realizadas para actos de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, no para los actos de carácter especial ni los generales organizados por las Comunidades Autónomas o los Entes Locales porque en este caso la ordenación, según lo establecido en el artículo 5.2 del reglamento de precedencias, se “determinará relativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar”.

Esta regulación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales tiene dos límites, expresados en los dos últimos párrafos del artículo citado: “no podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones [...] y Corporaciones del Estado señaladas en el presente ordenamiento”, lo que limita su ordenación a la estricta regulación efectuada por el Estado tanto al realizar la norma reglamentaria que contiene instituciones de diferente orden y a su competencia para ordenar autoridades e instituciones de diferente orden en los actos oficiales generales, estableciendo criterios relativos de precedencia; y, finalmente, “se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiere asignación o reserva en favor de determinados entes”, lo que limita, como ya hemos señalado en otra parte de este trabajo, la ordenación sometida a la costumbre inveterada del lugar a determinados actos oficiales (sin especificarlos) a los que comparezcan entes que, se supone, tienen relación con el acto.

Finalmente, en los actos que se celebran en el territorio de una Comunidad Autónoma, llama también la atención en la ordenación colegiada la incorporación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma con una precedencia tan destacable con respecto a otras instituciones.

b) La ordenación individual de los máximos representantes de los poderes del Estado.

En las ordenaciones individuales (artículos 10 y 12) también encontramos en los primeros lugares a las autoridades más representativas de los poderes del Estado:

- si el acto se celebra en la villa de Madrid, aplicando lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento, podemos encontrar que, tras el Rey y su familia, la ordenación sería: Presidente del Gobierno (5), Presidente del Congreso de los Diputados (6), Presidente del Senado (7), Presidente del Tribunal Constitucional (8) y Presidente del Consejo General del Poder Judicial (9) que como sabemos es, a su vez, el Presidente del Tribunal Supremo, siendo esta categoría más importante que la de presidente del Consejo General del Poder Judicial, como comentaremos en otra parte de este trabajo;

- si, por el contrario, el acto se celebra en el territorio de una Comunidad Autónoma, la ordenación comentada no variaría demasiado, incorporando tras el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Esta ordenación es consecuencia de la modificación incorporada a la ordenación de las autoridades recogida en este artículo por la Sentencia del Tribunal Supremo 9965/1986, de 2 de diciembre, que adelantó a los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas por delante de los Vicepresidentes del Gobierno. La sentencia también se hacía extensiva a la colocación de los Presidente de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas por delante de los Vicepresidentes del Gobierno.

Esta ordenación refleja, como la colegiada, la precedencia de las diferentes autoridades, lo que conlleva un criterio de cuál es exactamente la importancia de los representantes de las más altas instituciones del Estado en los actos oficiales. En ella podemos encontrar, como en la colegiada, la intromisión del Tribunal Constitucional (en particular, la de su Presidente) entre las autoridades que representan los poderes del Estado. Por delante de todas ellas, el Jefe del Estado que, no siendo estrictamente un poder, como veíamos que señalaba TORRES ³⁷⁸, ejerce una función armonizadora, moderadora y arbitral. A continuación del Jefe del Estado, su familia.

De la misma forma que al tratar las ordenaciones colegiadas, la ordenación individual tiene dos límites: no se puede alterar el orden establecido para las autoridades del Estado señaladas en el Ordenamiento, pero es posible respetar la tradición para la ordenación de determinadas personalidades en determinados actos, lo cual conduce a algunas inconcreciones, como en el caso de las ordenaciones colegiadas, que sería conveniente precisar un poco y más después de que el Tribunal Constitucional estableciera la potestad del Estado (a través del Gobierno, como sabemos) para determinar las ordenaciones de autoridades e instituciones tanto en un reglamento de precedencias como en los actos donde es necesario establecer criterios de precedencia relativa.

c) La ordenación de los tres poderes del Estado en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

La división de las funciones del Estado en los tres poderes clásicos también se contempla en las ordenaciones individuales de las autoridades de las Comunidades Autónomas (arts. 10 y 12 del Reglamento) como de las instituciones de ese ámbito territorial (arts. 14 y 16).

En las ordenaciones de autoridades en Madrid (art. 10, recordemos que como capital del Estado y sede de las instituciones generales) la ordenación es: Presidente de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (todos los Presidentes, incluido el del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid) en el puesto número 13, Presidente de la Asamblea Legislativa de Madrid (puesto 29) y Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid (puesto 36). En el caso de las ordenaciones de autoridades en el territorio de una Comunidad Autónoma (art. 12) la ordenación es: Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto (puesto 10), Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto (puesto 17) y, finalmente, Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma comentada.

En las ordenaciones de corporaciones en Madrid (art. 14) la ordenación es: Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid (14), Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid (15) y Tribunal Superior de Justicia de Madrid (16). En el caso de la ordenación de corporaciones en el territorio de una Comunidad Autónoma, la ordenación es: Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto (3), Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma comentada (9) y Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma (12).

Además, las ordenaciones individuales y colegiadas incluyen también a otros representantes de los diferentes poderes cuyo ámbito territorial es la Comunidad Autónoma donde se celebra el acto, incluidos igualmente en las ordenaciones especiales que se hacen en Madrid con las

³⁷⁸ TORRES DEL MORAL, F. (2012): Op. cit. (Pág. 260).

características que la distinguen con respecto al territorio de la Comunidad Autónoma a la que pertenece.

De esta forma podemos encontrar:

- en la ordenación individual del artículo 10 a los Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid (35) pero no a los miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid. en la ordenación también individual del artículo 12 a los Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto, según su orden (29) y a los miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (30). En ninguno de los dos casos se añade ninguna autoridad del poder judicial que tenga como jurisdicción una Comunidad Autónoma porque ya las ordenaciones individuales incorporan autoridades de ámbito provincial, como el Presidente de la Audiencia Provincial;
- en la ordenación colegiada del artículo 14 no se incorpora ninguna otra institución autonómica al haberse agotado la eventual representación de instituciones de este nivel territorial. En lo que se refiere a la ordenación colegiada del artículo 16 únicamente se incorpora a las consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden. Llama la atención esta incorporación, ya que en el orden individual no se tiene en cuenta a ninguna de las autoridades pertenecientes a las consejerías de gobierno de las Comunidades Autónomas, siendo una crítica unánime de la doctrina el que no se hayan tenido en cuenta, lo que ocasiona innumerables problemas cuando los actos oficiales de carácter general son organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, cuando los actos son organizados por una Comunidad Autónoma o una Entidad Local, el reglamento de precedencias permite, de acuerdo con el artículo 5.2 la utilización de lo dispuesto en el Ordenamiento, la normativa propia (que incluirá la ordenación de los diferentes integrantes de las consejerías, de acuerdo con su capacidad de auto organización) y, finalmente, la tradición o costumbre inveterada del lugar, que suele afectar más a ordenaciones en el ámbito municipal que al autonómico.

Tras este planteamiento, que orienta sobre el respeto que mantiene el reglamento de precedencias a la ordenación de los tres poderes del Estado, y a sus respectivas representaciones en los niveles territoriales que hemos contemplado, encontramos que hay otros criterios que han de regular las relaciones entre las diferentes instituciones, de una parte, y autoridades, de otra, para que la ordenación particular contemplada en los artículos 10 y 12 (ordenaciones individuales) o 14 y 16 (ordenaciones colegiadas) tengan sentido y efectivamente reflejen la estética del poder en los actos en los que comparecen de forma ordenada.

4.3. Órganos constitucionales y órganos constitucionalmente relevantes.

La ordenación de las instituciones y corporaciones, y, por lo tanto, de sus respectivos representantes depende, también, de su configuración constitucional que se haya realizado de ellos. De esta forma, los órganos “constitucionales” son establecidos y configurados directamente por la Constitución, determinándose su composición, órganos, métodos de designación o elección de sus miembros, su importancia institucional, que conllevará un estatus en la relación de órganos e instituciones y su sistema de competencias. En el caso de los órganos “constitucionalmente relevantes” son mencionados en la Constitución, enumerando sus funciones o alguna competencia aislada.

La configuración directa de los órganos constitucionales a través de las diferentes normas contenidas en la Constitución es una consecuencia de la importancia concedida por la Carta Magna, y, por lo tanto por el constituyente, a ciertos órganos porque en ellos se condensan los poderes de decisión del Estado, no tanto los poderes clásicos planteados por Montesquieu, constituyendo la expresión de la idea de Estado proyectada en la Constitución.

Esta idea de Estado, concretada en estos órganos ha de ser la que se muestre en los actos oficiales, siendo uno de los elementos menos destacables de la ordenación de precedencias. El reglamento ordenador de las precedencias oficiales en España no ordena a las autoridades e instituciones porque en su momento el Gobierno lo haya determinado así a través de un Real Decreto, sino que esa ordenación trasciende el modelo de Estado y escenifica los

poderes del Estado en los actos. Por ello, una ordenación casuística realizada en cualquier acto de carácter especial tiene unos límites más difusos que uno de carácter general organizado por cualquiera de las instituciones que lo pueden hacer, porque en los actos de carácter especial se adapta toda la ordenación a las especialidades del acto, a las características de la institución organizadora y, sobre todo, a la motivación del acto, lo que condiciona, a través de las ordenaciones contenidas en su reglamentación propia, la escenificación del poder, del equilibrio de poderes. Y, también por ello, los actos de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado son tan rígidos, porque de ellos se ha de deducir el modelo de Estado. Sirva de ejemplo la abdicación del Rey Juan Carlos I y la proclamación del Rey Felipe VI, actos de Estado, donde las ordenaciones son especialmente rígidas ya que de ellas se deduce el modelo de Estado que subyace a las autoridades que representan las más altas instituciones.

De acuerdo con la definición manifestada anteriormente, son órganos constitucionales: el Rey, el Gobierno, las Cortes Generales (concretadas en el Congreso de los Diputados y el Senado), el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional y los demás serían órganos constitucionalmente relevantes, al ser los que completan el esquema de coordinación de los diferentes poderes y las funciones que ejercen los órganos constitucionales: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, pero también entraría en esta categoría el Tribunal Supremo, como hemos visto al tratar el Poder Judicial.

Uno de los elementos informadores de la precedencia de las diferentes instituciones y autoridades es la clasificación de las instituciones (y, por lo tanto, de sus representantes) como órganos constitucionales u órganos constitucionalmente relevantes. Como hemos visto anteriormente, al tratar los poderes del Estado, los representantes de los órganos constitucionales ocupan los primeros lugares de los artículos 10 y 12 y las propias instituciones son ordenadas de la misma forma en los artículos 14 y 16.

Para precisar los principios que pueden afectar a las relaciones entre estos dos órganos, y, en general, entre las instituciones, retomamos los principios de jerarquía y competencia vistos en otra parte de nuestro estudio, que nos ayudarán a explicar la precedencia relativa entre estos dos órganos de diferente orden.

a) El principio de jerarquía en las relaciones entre órganos.

Otro elemento ordenador de las precedencias que podemos apreciar en el Real Decreto es la dependencia de unos órganos con respecto a otros. Esta dependencia puede expresarse de dos formas: a través de la jerarquía existente entre ellos o porque hay una relación entre un órgano y otro diferente porque sus miembros son nombrados por otra institución o porque tienen que rendir cuentas a otra institución, normalmente parlamentaria.

También este tipo de relación puede contener ambas:

- en cuanto a la jerarquía de unos órganos con respecto a otros, evidentemente el criterio de que una institución tenga más o menos precedencia depende directamente de esa relación jerárquica. Por motivos evidentes, la mayor jerarquía o jurisdicción conlleva una mayor precedencia. Es el caso del Tribunal Supremo con respecto a las Audiencias Provinciales, y, por lo tanto el Presidente del Tribunal Supremo con respecto al Presidente de una Audiencia Provincial. Hay veces que la jerarquía no se manifiesta en un órgano diferente, sino que se refiere a autoridades dentro de un mismo órgano o institución, como es el caso de un Ministro con respecto a un Subsecretario o el Presidente del Congreso de los Diputados con respecto a un Secretario de la Mesa;
- en lo referente a las relaciones entre las instituciones, que un órgano nombre a los miembros de otras instituciones es un elemento de demostración de mayor precedencia. Además si la elección se efectúa por una mayoría cualificada, como ocurre cuando las Cortes Generales han de nombrar consejeros del Consejo General del Poder Judicial o al Defensor del Pueblo. No obstante, este no sería el caso de la elección del Presidente del Gobierno porque el mecanismo de nombramiento no se basa en la dependencia, sino en obtener una mayoría cualificada que apoye la acción de Gobierno, condicionada, como hemos visto, por el sistema de partidos y porque el candidato a Presidente del Gobierno ha de ser necesariamente diputado al Congreso;

- también es un elemento informador de las precedencias que una institución deba presentar informes de su actividad o sus gestiones a otra para su control, como ocurre con el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo (ambos han de comparecer ante las Cortes Generales) y dentro de esta modalidad estaría también que un órgano asesore o ejerza funciones consultivas para otro, como el caso del Consejo de Estado;
- finalmente, como comentábamos, hay órganos en los que sus miembros son nombrados por otro órgano y deben cumplir una obligación de informar a ese órgano, como ocurre con la mayoría de los consejos consultivos o técnicos (Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, etc.)

Es por ello que, como hemos visto, determinados órganos tienen funciones que condicionan el funcionamiento de otros, como sucede con el Gobierno, las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y dentro de ellos también la ordenación viene condicionada por las relaciones de interdependencia, confianza, evaluación de la gestión, etc.

A la hora de explicar la división de los poderes del Estado, debemos tener en cuenta la división territorial del mismo, donde la autonomía de las Comunidades Autónomas y la creación de estructuras similares a las del Estado también son incluidas por estas relaciones entre órganos que hemos comentado. Por otra parte, el principio de autonomía también ha de ser tenido en cuenta al tratar sus especiales características aplicadas a las Entidades Locales y a las Universidades, principalmente.

Este principio de jerarquía, además, no influye en las relaciones entre instituciones que tengan un ámbito territorial diferente dado que su ámbito competencial puede no coincidir. De esta forma, como ya hemos visto, sus relaciones son reguladas más por el principio de competencia. De esta forma, este criterio será uno de los más importantes en las relaciones entre órganos.

b) El principio de competencia en las relaciones entre instituciones.

Las relaciones entre las autoridades y órganos también tienen en cuenta otros principios, principalmente el de competencia, que se ve expresado de diferentes formas en las relaciones entre las instituciones:

- la competencia de ordenación interna de la propia institución, que, como hemos visto, se puede realizar a dos niveles ya que unas deberán ordenarse de acuerdo con los dictados constitucionales (los órganos constitucionales) y otras desarrollarán las previsiones constitucionales desde una menor regulación constitucional (los órganos constitucionalmente relevantes, que hemos visto);
- la competencia de auto organización, de la que disponen las instituciones, no sólo las centrales sino las de todos los niveles territoriales, competencia que, condicionada por lo expresado en el epígrafe anterior, lleva a las instituciones a organizar no sólo su propia estructura, sino también otros aspectos relacionados con las precedencias oficiales, como son:
 - o la ordenación general de sus propias instituciones, autoridades y órganos, de acuerdo con su competencia de auto organización que viene incluida dentro de normas de ámbito general, que suelen regular el funcionamiento de la institución. Esta ordenación puede revestir diferentes formas: Reglamentos (Cortes Generales, Congreso, Senado), Estatutos (Universidades) y realizarse tanto por ley como por un reglamento. Esta ordenación general suele desarrollar aspectos concretos de la norma (Ley Orgánica o no, dependiendo de la institución) y su rango viene determinado por la regulación constitucional;
 - o la ordenación de precedencias de las citadas instituciones y autoridades, que también puede tener más o menos extensión y abarcar diferentes competencias:
 - en principio la norma ordenadora de las precedencias de una institución suele ordenar exclusivamente a sus propias autoridades en sus actos oficiales. A este tipo de ordenación lo hemos definido como “precedencias absolutas”;
 - esa norma reguladora también puede ordenar a autoridades de diferente orden. Esta competencia debe venir atribuida constitucional o legalmente. Actualmente

solo el Gobierno y las Comunidades Autónomas tienen esa competencia. El Gobierno por ser el órgano central o general del Estado competente para realizar esta regulación (hay jurisprudencia constitucional al respecto, expresada en las SSTC 38/1982 y 12/1985, que hemos comentado en repetidas ocasiones) y las Comunidades Autónomas con respecto a las Entidades Locales y universidades en su territorio, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, el art. 5.2 del Real Decreto 2099/1983 y porque hay jurisprudencia al respecto, concretada como hemos comentado en la STSJ BAL 936/2002 (FJ 4) y STS 3022 (FJ 9). En principio esta competencia ordenadora se expresa en las respectivas normas realizadas por el Gobierno y las diferentes Comunidades Autónomas que han regulado la materia;

- el establecimiento de criterios relativos de ordenación, que hemos denominado “precedencias relativas” que afectan a autoridades o instituciones de diferente orden, siguiendo la idea expresada por el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982 y desarrollada en la STC 18/1985. Estas precedencias relativas son especialmente importantes porque se aplican constantemente en los actos oficiales, configurando en cada ocasión la ordenación de las instituciones y autoridades de diferente orden expresando así la importancia de cada una de las instituciones con respecto a otras, que no necesariamente han de compartir jurisdicción o ámbito territorial. De esta competencia dispone el Gobierno, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en las dos sentencias referidas, siempre y cuando asistan autoridades del Estado a los actos y sean clasificados como de carácter general, organice quien organice los mismos. También tienen esta competencia de ordenación relativa las Comunidades Autónomas en los actos organizados por ellas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2 del Real Decreto, que permitía ordenar en sus actos a las instituciones reguladas por la normativa autonómica de precedencias respectiva. Hay una extensión de esta competencia en los actos organizados en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, de acuerdo con la STSJ ICAN 672/2000 (confirmada en casación por la STS 6186/2004) para los actos no académicos organizados en el territorio de esa Comunidad por una universidad al que asistan autoridades de la Comunidad Autónoma de Canarias que, de acuerdo con la STSJ ICAN 915/2002, en los actos organizados por un ayuntamiento o Cabildo Insular de ese ámbito territorial a los que asistan autoridades de la Comunidad Autónoma. Como hemos expuesto anteriormente, consideramos que la cuestión excede la competencia del Gobierno de Canarias.

De acuerdo con este criterio de relación entre las diferentes instituciones, encontramos un elemento definitorio de la ordenación de las instituciones en las que primarían las que tienen una regulación por una disposición normativa de mayor rango (Ley Orgánica o Ley en sus diferentes formatos) con respecto a las de menor rango, cuestión que suele coincidir con la clasificación de la institución u organismo en la propia Constitución. Esta regulación conlleva una mayor importancia de un órgano o institución con respecto a otro, lo que suele coincidir con la importancia de sus autoridades. Por otra parte, hay instituciones que tienen la competencia de ordenar no sólo a sus propias autoridades en los actos, sino que también pueden ordenar la precedencia de autoridades de diferente orden, tanto en una norma reguladora propia (decreto o ley de precedencias de su ámbito territorial) como en los actos, estableciendo criterios de ordenación relativos que afectan a sus propias autoridades y a otras.

Es por ello, que las instituciones que disponen de estas competencias (Gobierno, Comunidades Autónomas) necesariamente están por delante de las reguladas u ordenadas:

- en el caso de las regulaciones, al referirnos al Gobierno, estarían en esta situación todas las demás instituciones y autoridades, ya que han sido incluidas en la ordenación realizada a través del reglamento de precedencias en el Estado. En esa regulación, independientemente de la importancia de la institución reguladora, el Gobierno utiliza criterios vistos hasta ahora (poderes del Estado y funciones, regulación constitucional que conduce a su clasificación como órganos constitucionales o no, etc.) para determinar la ordenación de las diferentes autoridades e instituciones, cumpliendo en gran medida con lo que hemos visto en la exposición de motivos y con algunas cuestiones que creemos se deberían haber resuelto de otra forma (precedencia del Tribunal Constitucional);

- en lo que se refiere a la regulación efectuada por las Comunidades Autónomas, estas tienen la competencia de ordenación de sus autoridades e instituciones dentro de su ámbito territorial, competencia que les permite ordenar, con algunas limitaciones, a instituciones sobre las que no tiene una competencia ordenadora directa, como pueden ser las Entidades Locales o las Universidades, que constitucionalmente tiene reconocida su autonomía y han sido reguladas por normas de Estado, no de la Comunidad Autónoma respectiva, no formando parte de su estructura organizativa lo que tendrá influencia en la aplicación práctica de de lo dispuesto en la normativa. Estas normas reguladoras suelen ser realizadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma (a través de un reglamento, en la mayoría de los casos) o la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (a través de una ley). No obstante, aunque en algunos casos el Gobierno de la Comunidad Autónoma no es el regulador de las precedencias, al ser la institución más importante (por la separación de poderes y funciones que hemos visto, entre otros criterios) es normal que se sitúe en el primer lugar, teniendo en cuenta prácticamente los mismos criterios que tenía el Gobierno de la Nación a la hora de ordenar al resto de instituciones;
- en lo que respecta al establecimiento de criterios relativos de precedencia, el Gobierno, dispone de la ordenación de autoridades del Estado en los actos oficiales de carácter general a los que éstas asistan, independientemente de quien organice los actos;
- en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que hemos visto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad es el que tiene la competencia de ordenación relativa, siempre y cuando organice la propia Comunidad el acto o asistan las máximas autoridades de la Comunidad a actos organizados por otras autoridades o instituciones. El establecimiento de estos criterios relativos que acabamos de señalar tienen limitaciones, como hemos visto anteriormente.

CAPÍTULO IV.

Las garantías de la regulación y sus características.

Las principales garantías de la regulación de las normas de precedencias oficiales en España provienen de diferentes órganos. El primero de ellos, y destacable por su funcionamiento hasta su desaparición, fue la Jefatura de Protocolo del Estado, que hemos comentado ya en otra parte de nuestro trabajo y que, hasta la progresiva modificación de sus atribuciones, fue el órgano con mayor responsabilidad al respecto, principalmente en el establecimiento de criterios aplicables a los actos. En su momento plantearíamos la necesidad de recuperar este órgano y dotarlo de los medios para poder desarrollar sus funciones, probablemente a través de un nuevo estatuto como uno de los elementos fundamentales de la unificación de criterios en la aplicación de las normas de protocolo y, en particular, de precedencia en el Estado. Además, su coordinación con el departamento del Introdutor de Embajadores del Ministerio de Asuntos Exteriores, regulada en su decreto de creación y desarrollada en la norma de precedencias en el Estado, se hace necesaria en la actualidad.

Por otra parte, los servicios o departamentos de protocolo de las diferentes instituciones, autoridades o corporaciones que aplican en su práctica diaria los contenidos del Real Decreto, utilizan también sus respectivas normativas de precedencias, lo que les obliga a efectuar un control, al menos indirecto, de los criterios contenidos en la norma reguladora de las precedencias que, al fin y al cabo, debe constituir un control de legalidad. En su caso, ante cualquier duda o la necesidad de establecer criterios relativos a la ordenación de autoridades de diferente orden, podían consultar con la Jefatura de Protocolo del Estado, siendo esta cuestión más complicada en la actualidad, debido a las modificaciones efectuadas en la adscripción y funciones de la referida Jefatura por lo que es otro de los motivos que aducimos para reivindicar una nueva regulación de la Jefatura de Protocolo del Estado u órgano similar con atribuciones semejantes al departamento extinto.

Finalmente, hay un efectivo control judicial sobre la aplicación de la legislación protocolaria estatal, autonómica o local, establecido a través de las sentencias que sobre la materia se han dictado. Este control, que proviene de la interposición de recursos de diferente índole para dirimir diferencias en la interpretación de las normas reguladoras de precedencias, los podemos dividir, como ya hemos visto, en tres grupos:

- los que realizan un control sobre la norma reguladora:
 - o sobre el rango normativo del Real Decreto, que es el adecuado, ya que no se reducen las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas en esa materia (STS 9965/1986, FJ 3, siguiendo con las jurisprudencias del Tribunal Constitucional a partir de las SSTC 38/1982, FJ 2, y 12/1985, FJ 2);
 - o en lo referente a la constitucionalidad del órgano encargado de elaborar el reglamento regulador de las precedencias, que es el Gobierno, en tanto órgano central o general del Estado, cuya potestad para ejercer esta competencia viene reconocida por la jurisprudencia constitucional reseñada y por el Tribunal Supremo, en la misma sentencia comentada y basándose en las mismas SSTC.
- en cuanto a la competencia de ordenar autoridades de diferente orden en los actos oficiales, estableciendo un criterio de precedencia relativa entre ellas, también encontramos controles:
 - o sobre la constitucionalidad de establecer los criterios de ordenación. En particular, la jurisprudencia constitucional señalada establece que la competencia de establecer la precedencia relativa entre autoridades del Estado y de una Comunidad Autónoma, en actos de carácter general, es del Estado, incluso en actos organizados por las Comunidades Autónomas (SSTC 38/1982, FJ 2, y 12/1985, FJ 2);
 - o sobre la competencia de ordenar autoridades de diferente orden, más allá de la constitucionalidad o no del ordenamiento autonómico:
 - la competencia de una Comunidad Autónoma para ordenar a autoridades de diferente orden (representantes de las Entidades Locales y de las universidades en su territorio);

- la competencia de una Comunidad Autónoma para establecer las precedencias relativas de las autoridades locales en los actos, organizados por la Comunidad Autónoma (art. 5.2 del Real Decreto 2099/1983) e incluso por las organizadas por las propias Administraciones Locales (STSJ ICAN 915/2002) para los actos en territorio insular canario, que puede ser aplicable a otros territorios del Estado dado que se basa en lo dispuesto en el propio reglamento regulador de las precedencias oficiales en España;
 - la incompetencia de una Comunidad Autónoma para ordenar la precedencia relativa entre autoridades del Estado y de la propia Comunidad, en actos de carácter general organizados por la Comunidad Autónoma, a pesar de la capacidad de auto organización reconocida a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, al no haber asumido la competencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE. Sin embargo, la Comunidad Autónoma organizadora sí que es competente para negociar el establecimiento de un criterio de precedencia relativa de autoridades del Estado con las de la Comunidad Autónoma organizadora en actos de carácter especial autonómicos (STC 38/1982), teniendo el Estado la última palabra sobre el criterio de precedencia relativa. Este criterio, con las limitaciones temporales evidentes en algunos de sus apartados, sí que se hace extensivo a todas las Comunidades Autónomas que no pueden asumir esa competencia de ordenación de autoridades de diferente orden entre las que se encuentren las del Estado;
 - la competencia de la Universidad de La Laguna para que el rector presida sus actos académicos (evidentemente organizados por la propia universidad) por delante de las máximas autoridades autonómicas, cuestión que también encontramos limitada a la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias por las particularidades de su normativa y, en particular, de la anulada Disposición Adicional de su decreto de precedencias. Este criterio no puede hacerse extensivo a todas las universidades en la relación que mantienen con las Comunidades Autónomas donde tienen sus respectivas sedes por ser exclusivo de la Comunidad Autónoma canaria, dada la regulación realizada de las precedencias oficiales en ese territorio
- un control sobre la ordenación e inclusión de las autoridades que el Real Decreto contempla, teniendo más importancia el rango de las Instituciones y Órganos que las personas, como indica la STS 9965/1986, FJ 5, indicando que no procede “duplicar inmotivadamente la representatividad otorgada al Gobierno de la Nación” en referencia a que Presidente y Vicepresidente (o Vicepresidentes) del Gobierno pasen por delante del Presidente del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, el criterio de “no duplicidad” no es reconocido en algunas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (STSJ ICAN 915/2002) al referirse a representantes del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, en particular Presidente y Vicepresidente del Gobierno de esa Comunidad Autónoma que presidirían un acto en el que concurren con un Alcalde de un municipio o con el Presidente de un Cabildo Insular, en actos organizado por estas autoridades locales;

Estos controles serán determinantes a la hora de plantear una eventual modificación de la normativa de precedencias existente en el Estado actualmente y cuales son las modificaciones más importantes que se hace necesario incorporar teniendo en cuenta las tensiones a las que se ve sometida la ordenación que trasciende la norma, ya que, en realidad detrás de ella está la precedencia de las diferentes autoridades e instituciones que configuran nuestro Estado, no únicamente una ordenación teórica.

LIBRO IV.

PROYECTO DE MEJORA DE LA NORMA REGULADORA DE LAS PRECEDENCIAS OFICIALES EN EL ESTADO.

1. La competencia de ordenación relativa de autoridades de diferente orden y su eventual transferencia a las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas podrían asumir la competencia de ordenación de las precedencias relativas que actualmente ostenta el Gobierno como órgano central o general del Estado, tal y como hemos analizado y disponen las SSTC 38/1982 Y 12/1985. Actualmente, esta competencia es estatal porque las Comunidades Autónomas no la han asumido en sus respectivos Estatutos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 CE.

Esta competencia tiene su límite insoslayable en lo dispuesto en el propio Real Decreto 2099/1983, donde se expresa que “en ningún supuesto podrá alterarse el orden establecido para las Instituciones, Autoridades y Corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento” (art. 5.2 segundo párrafo). Sin embargo, este criterio tan limitado es modificado al tratar los actos de carácter especial (art. 6) donde es el organizador del acto quien determina la precedencia “de acuerdo con su normativa específica, sus costumbre y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente Ordenamiento”. Pese a esa doble regulación según el tipo de acto, el criterio que subyace lo dispuesto en el reglamento es la “imagen política y administrativa de la Nación”, llegando a tener “sustancia constitucional” (STC 12/1985, FJ 1) por lo que, pese a lo dispuesto en el reglamento y su flexibilidad, hemos de tener en cuenta ese límite.

De la misma forma, en la STC 38/1982, FJ 3, se establecieron diferencias entre ambos tipos de actos oficiales. Como hemos visto, independientemente de un régimen provisional aplicable a la Generalidad de Cataluña hasta la publicación del reglamento de precedencias actual (que evidentemente ha caducado), en los actos de carácter general el Gobierno establecía las precedencias relativas entre autoridades de diferente orden. Recordemos que en los actos de carácter especial la Generalidad en su momento y actualmente todas las Comunidades Autónomas pero también a las Entidades Locales podrían aplicar una vía de colaboración con el Estado para acordar un criterio de precedencia relativa entre autoridades de diferente orden. Esta vía de colaboración se hace compleja por la desaparición de la Jefatura de Protocolo del Estado. Este presupuesto se basa en que consideramos que la referencia de la STC 38/1982 a la normativa de precedencias vigente en aquel momento (reglamento de 1968) y los efectos de la regulación por parte del Estado de los tipos de actos y sus características puede hacerse extensiva a la regulación vigente de 1983, donde, esencialmente, la clasificación de los actos y las ordenaciones subsiguientes son muy parecidas a las del franquismo. Destacar, por otra parte que si finalmente, hay diferencias en cuanto el criterio de aplicar, prevalecerá el del Estado, como no podía ser de otra forma al objeto de mantener criterios unificados de precedencias a los actos de carácter especial, aunque es difícil hacerlo, dada su enorme diversidad, tanto de organizadores como de tipos de actos.

Concretando lo anterior, la ordenación relativa de las instituciones, corporaciones y autoridades del Estado no puede verse afectada por una infinidad de criterios derivados de factores de todo tipo: organizador institucional, ámbito territorial o competencial, clasificación del acto (general o especial), clase de acto (académico, parlamentario, internacional, municipal, etc.).

Por otra parte, el reglamento que ordena las precedencias oficiales se caracteriza por su parquedad a la hora de regular algunos aspectos referidos tanto a las Comunidades Autónomas como a las Entidades Locales. De ellos, destacar, en primer lugar, la escasez de autoridades autonómicas y locales relacionadas en los artículos 10 y 12 (ordenación individual), y de instituciones y corporaciones en los artículos 14 y 16 (ordenación colegiada). En segundo lugar, el reglamento tampoco realiza una regulación de los actos organizados por aquellas instituciones territoriales, no llegando al detalle de los actos generales organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado. En tercer, lugar, tampoco se extiende el restrictivo criterio de representación, delegación y sustitución, limitado al Jefe del

Estado y al Presidente del Gobierno, a las más destacables autoridades autonómicas o municipales (Presidentes de las Comunidades Autónomas y Alcaldes). En cuanto a los Presidentes citados se podría haber hecho extensivo que pudieran otorgar su representación en los actos organizados por las Comunidades Autónomas, en su calidad de Presidentes del Consejo de Gobierno. También quedaría pendiente para los Presidentes autonómicos una cuidada definición de su precedencia, basada en su calidad de representante ordinario del Estado en su territorio. Esta cuestión resuelta en parte por la STS 9965/1986, FJ 5, citando el art. 152.1 CE haciendo especial hincapié en su representatividad institucional, como hemos visto.

Estos criterios limitativos podemos encontrarlos también en lo que se refiere a las Entidades Locales (en sus diferentes ámbitos territoriales y competenciales: local, provincial o insular) y sus representantes, no sólo los máximos. Lo que trasciende específicamente a esta falta de regulación es la reiteración de algunos criterios del Decreto 1483/1968 que, pese a las evidentes diferencias que hay entre ambos, mantiene un claro cariz continuista. Esta cuestión, que podría parecer anecdótica, no lo es, porque detrás de ella encontramos una dudosa consideración de que las instituciones territoriales también siendo del Estado no tienen el mismo nivel de representatividad, tanto en el número como en la importancia dada por sus representantes en los actos oficiales.

Con todo esto consideramos que sería posible transferir la competencia para establecer un criterio de ordenación de autoridades de diferente orden y negociarlo con el Estado tanto en los actos generales como en los especiales, como hemos visto al tratar el artículo 150.2 CE y con algunos de los factores determinantes de la STC 38/1982, FJ 3.

Esta transferencia tendría, a efectos de nuestro estudio, las siguientes particularidades:

- el mecanismo sería, efectivamente, utilizando el artículo 150.2 de la Constitución realizando la transferencia de la competencia, ya que consideraremos que este es un proceso de descentralización, no de desconcentración sobre una competencia del Estado que ha asumido al no haberlo sido por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos. Por otra parte, también se considera que el titular de la competencia debe serlo porque un órgano central o general del Estado es quien debe disponer de la misma. Por otra parte, esta es una competencia compartida donde el Estado no invade la competencia de las Comunidades Autónomas para ordenar sus propias autoridades por medio de los instrumentos que consideren necesarios. En igual caso se encuentran las Entidades Locales y los diferentes órganos que han regulado sus precedencias absolutas;
- la negociación del criterio, teniendo la última palabra el Estado, coincidiría con el contenido de la STC 38/1982 en la que, como vimos, una Comunidad Autónoma (Cataluña en aquel caso) podía negociar con el Estado un criterio relativo de ordenación de precedencias de autoridades de diferente orden en actos de carácter general (con una limitación temporal) y en actos de carácter especial. La negociación de este criterio tiene sentido porque no podemos desordenar las autoridades de los órganos centrales o generales del Estado por lo que sería imprescindible la adopción de un criterio, por parte del Gobierno (que es de los órganos centrales o generales del Estado el que tiene la competencia de regulación de esta materia) común o todo el territorio;
- para poder aplicar esta competencia y establecer un criterio sería necesario restituir tanto la institución como las competencias de la Jefatura de Protocolo del Estado, reconocidas por los Reales Decretos 2099/83 y 2101/83, que la definían como un órgano del Estado, cuya principal característica era su independencia (a pesar de su dependencia orgánica de Presidencia del Gobierno) que aplicaba e interpretaba lo dispuesto en la normativa de precedencias y que, ante esta posible transferencia podría determinar criterios uniformes de aplicación de la ordenación de autoridades del Estado en actos de carácter general o especial organizados por las Comunidades Autónomas. Recordemos que, entre los instrumentos que utilizaba la citada Jefatura, podemos encontrar algunos de *soft law*, lo cual es muy útil en este caso para establecer un criterio ante la eventual transferencia de la competencia de ordenación relativa de precedencias entre autoridades de diferente orden. Esto también es válido para que el criterio de ordenación no fuera estrictamente del Gobierno. De esta forma cobra especial protagonismo la Jefatura de Protocolo del Estado, que debería tener un papel destacable para establecer y negociar el criterio, no siendo correcto que otras instituciones del Estado intervinieran en la estipulación de este criterio

negociado. Todo ello daría una carta de validez y flexibilidad a los criterios aplicados, teniendo en consideración que todos los organizadores autonómicos o locales no son iguales ni lo son los actos que organizan;

Otra opción que permitiría tener en cuenta la ordenación mixta de autoridades de diferente orden, sería incluir en la norma reguladora de las precedencias oficiales una cláusula residual de remisión (como propugna GARCÍA y que hemos comentado anteriormente). Conforme a esta cláusula, las autoridades autonómicas y locales no contempladas en el reglamento independiente regulador de las precedencias serían tenidas en cuenta y podrían ser ordenadas en los actos oficiales haciendo uso de su propia normativa, siempre y cuando ésta exista. La normativa que podría utilizarse ante la ausencia de regulación por parte del Estado es, tanto la de las Comunidades Autónomas, como de las diferentes Entidades Locales en actos de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado, o en los actos organizados por los diferentes órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas y los de las Entidades Locales.

Estas son, desde luego, dos eventuales soluciones a uno de los mayores problemas en la utilización de los criterios del reglamento de precedencias. La primera es más compleja pero la segunda podría ser aplicable, modificando algunos artículos del reglamento de precedencias, cuestión que podría permitir de paso incorporar a la lista de autoridades a algunas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Tampoco consideramos que, como señalaba GARCÍA-MERCADAL, la solución pueda pasar por una ley de armonización, al abrigo del art. 150.3 CE, ya que sería complicado establecer las bases de la normativa de precedencias para todo el Estado sin vulnerar la libertad de cada uno de los actores (Comunidades Autónomas, Entidades Locales, instituciones, corporaciones y autoridades) en la regulación de sus precedencias, algo que el Tribunal Constitucional dejó claro en su STC 12/1985, FJ 4.

No necesariamente hay que redactar un nuevo decreto pormenorizado que contuviera un número mayor de autoridades autonómicas o locales, aunque sería deseable que así fuera, ya que podemos flexibilizar esa incorporación, que parece compleja, en base a transferir la competencia de ordenación relativa a las Comunidades Autónomas o, incluso, a las Entidades Locales, lo que les daría mayor flexibilidad a la hora de abordar cualquier ordenación y cualquier acto, donde los criterios de ordenación no han de ser necesariamente los mismos ni estar sometidos a una regulación estricta, como la que debería contener el remozado reglamento de precedencias en el Estado.

2. Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo tiene jurisdicción en todos los órdenes, a excepción de la jurisdicción constitucional, que recae en el Tribunal Constitucional. Es destacable que el Tribunal Constitucional sea un “órgano constitucional” y el Tribunal Supremo sea un “órgano constitucionalmente relevante” pero ello no es óbice para que se respete la amplia jurisdicción del Tribunal Supremo y que, pese que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha invadido competencias del Tribunal Supremo, se debe dar carta de normalidad a su interacción pero limitándola a su propia jurisdicción.

Al establecer el criterio para ordenar estas relaciones, es destacable que el Presidente del Tribunal Supremo sea, a su vez, presidente del Consejo General del Poder Judicial, un “órgano constitucional”, cuestión que debería tenerse en cuenta si uno de los argumentos para relegar al Consejo General del Poder Judicial es por la diferente calificación y regulación de este órgano con respecto al Tribunal Constitucional. Por lo tanto, como autoridades del Estado ambas deberían tener la misma precedencia. Por ello, ante la igualdad de órganos deberíamos analizar si hay otros elementos que permitieran la precedencia de un órgano sobre otro, teniendo en cuenta como tales al Consejo General del Poder Judicial, como hemos visto en este comentario, al Tribunal Supremo y al Tribunal Constitucional.

Tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Tribunal Constitucional son órganos jurisdiccionales que no son Poder Judicial. El único órgano de los tres que estamos comentado que es Poder Judicial es el Tribunal Supremo. Por ello, al aunar en una única persona los dos cargos de Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, si tenemos en consideración su representatividad máxima del Poder Judicial, el

Presidente del Tribunal Supremo debería pasar por delante del Tribunal Constitucional. En este caso, pese a la simplicidad de una división de poderes estricta, que hemos analizado y criticado en otra parte de este estudio, la consideración de sus funciones y su jurisdicción deberían condicionar una precedencia superior a la de su homólogo del Tribunal Constitucional.

A nuestro entender, no es adecuada la utilización de un criterio de presunta jerarquía para ordenar a estas dos instituciones porque el Tribunal Supremo tiene una jurisdicción que no tiene el Constitucional que, pese a ser supremo intérprete de la Constitución, todo tiene cierta "sustancia constitucional" y, de hecho, hemos apreciado que el Tribunal Supremo juzga de forma indirecta la constitucionalidad en algunos casos. Hemos de tener en cuenta que hay una limitación en las competencias del Tribunal Constitucional, ya que no pueden exceder el límite expuesto por la Constitución al manifestar que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123 CE), excluyendo únicamente lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. Además de esta cuestión hay otros elementos en la interacción de los dos tribunales: el control que ejerce el Tribunal Constitucional con respecto a las resoluciones de la jurisdicción ordinaria por vía del recurso de amparo (art. 44.1 de la LOTC) y aunque no sea en el orden jurisdiccional y la exigencia de responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Constitucional ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 26 LOTC).

Pese a todo, en el reglamento de precedencias en el Estado, ha primado al Tribunal Constitucional con respecto al Tribunal Supremo, en todas las ordenaciones, tanto individuales como colegiadas, adecuando la consideración del principio de jerarquía como único elemento informador de la actuación de los órganos jurisdiccionales superiores en España, obviando el de competencia que creemos que debería regir esta ordenación particular, como hemos visto junto con otros principios que ordenan las relaciones internormativas. No podemos considerar el principio de jerarquía como el que informa la actuación de los órganos jurisdiccionales superiores, porque la moderna concepción de la jurisprudencia la describe como algo ajeno al principio jerárquico, ciñéndose a una interpretación en la que es un proceso continuo de transformación del Derecho llevada a cabo por más de una institución dedicada en exclusiva a juzgar la constitucionalidad. En este proceso, como hemos comentado, también entrarían las Cortes Generales y el Poder Judicial.

El argumento principal para nuestra propuesta de modificación se basa en que ambos tribunales tienen diferente jurisdicción, y aunque una de ellas sea constitucional, el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, excepto el constitucional, como expresa el art. 123 CE, lo cual le da una preeminencia institucional de la que no disfruta el Tribunal Constitucional.

3. Actos generales y especiales.

En el texto de nuestro estudio hemos realizado una amplia exposición de cuales son los factores que definen los actos de carácter general y los de carácter especial, detallando que instituciones son susceptibles de organizar unos, otros o ambos.

Consideramos que el reglamento de precedencias en el Estado debería reflejar esta diferenciación de manera más clara y detallada, proviniendo la indefinición de que no se podía detallar que instituciones organizaban actos de carácter especial ya que su relación hubiera sido excesivamente detallada no habiendo sido posible abarcar todas las posibilidades. Esta indefinición conduce a confusión y a que, dentro de la doctrina, no haya un criterio unánime sobre qué instituciones organizan estos actos.

Recordemos que nuestra propuesta detallaba que:

- los actos generales son los organizados por la Jefatura del Estado, el Gobierno, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Deducimos esta cuestión de lo dispuesto en el artículo 3.a) del reglamento de precedencias en el Estado, sin entrar en mucho detalle sobre que motivos condicionan su clasificación como generales o que instituciones los pueden organizar;

- por su parte, los actos de carácter especial podíamos dividirlos en dos grupos: civiles y militares:
 - o los civiles, a su vez. los dividíamos en:
 - los de los poderes del Estado: Ejecutivo y Administración del Estado, Legislativo y Judicial;
 - los de otras instancias constitucionales: Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Ministerio Fiscal, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, Comité Económico y Social y las diferentes instituciones del mundo de la cultura, como las Reales Academias, el Instituto de España o el Instituto Cervantes;
 - los de las instancias territoriales: órganos de la Administración General del Estado (Delegados del Gobierno, Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares), Comunidades Autónomas y Entidades Locales (a nivel no sólo local, sino también provincial e insular);
 - Universidades.
 - o los militares.

Para determinar esta clasificación, hemos tenido en cuenta diferentes criterios, entre los que destacamos:

- que no es destacable el criterio territorial reiterado que informaba las precedencias de los actos generales durante el franquismo y que, de alguna forma, determina la clasificación de los actos generales en la normativa actual;
- que, aun siendo un criterio informador de las precedencias, la división de poderes no puede ser lo único a tener en cuenta porque hay instituciones en el Estado que no obedecen a esa clasificación estricta, siendo destacable el criterio de que funciones desarrollan los diferentes órganos y que relación mantienen unos con otros;
- la motivación de la celebración es un elemento destacable y está relacionado directamente con la institución organizadora;
- la existencia de normativa propia reguladora de las precedencias internas de sus autoridades o instituciones;
- las instituciones organizadoras, finalmente, tienen una importancia capital en la clasificación de los actos ya que hay instituciones tan condicionadas por su propia idiosincrasia que siempre organizan actos de carácter especial

4. El Real Decreto de Precedencias en el Estado contiene elementos de *soft law*.

Establecida en nuestro texto una clasificación de los instrumentos de *soft law*, hemos considerado que la norma reglamentaria de las precedencias oficiales en España podía utilizar estos instrumentos a través de algunas de las disposiciones o informes que elaboraba la Jefatura de Protocolo del Estado, hasta su desaparición y dentro de su papel interpretador y modulador de lo regulado, estando sus funciones apoyadas en regulaciones de *hard law*: los Reales Decretos 2099/1983 y 2101/1983.

En particular consideramos que la Jefatura de Protocolo del Estado utilizó instrumentos de *soft law* público:

- con efectos *ad intra* en su papel de interpretador y aplicador de los criterios de ordenación contenidos en la regulación que hemos apuntado;
- con efectos *ad intra* pero paccionado en su labor de coordinación con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 2099/1983;
- con efectos *ad extra* en sus diferentes modalidades:
 - o unilateral de carácter individual, al establecer criterios de precedencia, coordinándose de nuevo con el Servicio de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores al ordenar

- determinadas autoridades del Estado en actos públicos que no estando directamente organizados por el Estado tuvieran especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España, lo que incluía organizadores no institucionales de cualquier ámbito territorial, español o extranjero;
- o unilateral de carácter general o regulador, instrumentos que no son identificables en la normativa de precedencias actual. A este respecto hay quien ha considerado que el “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado”, bajo la forma de la Orden APU/16/2005, de 3 de marzo, del Ministro de Administraciones Públicas, actualmente derogado, podría tener esta consideración, pero no es, de hecho un instrumento de *soft law*, siendo, únicamente un instrumento interno que afectaba a los miembros del Ejecutivo, aunque sus efectos influyeron en otras instituciones, como las universidades, en las que desaparecieron los tratamientos honoríficos (Excelentísimo e Ilustrísimo) quedando únicamente el rector como Magnífico Señor, como hemos visto al tratar las instituciones y, en particular, las universidades.

Previamente a estas disposiciones hemos constatado la existencia durante el franquismo de un antecedente poco estudiado y ya referido, como fueron las “Instrucciones Provisionales de Presidencia del Gobierno”, que también constituyeron en su momento instrumentos de *soft law*, dado su carácter extraoficial y la regulación amplia de las precedencias oficiales. Estas instrucciones debieron ser aplicadas durante un periodo de tiempo no demasiado largo pero significativo, informando los criterios principales de la regulación de las precedencias del Decreto 1483/1968, único instrumento publicado que reguló durante el franquismo las precedencias oficiales en el Estado.

Aunque no son motivo de este trabajo, y no están detallados de la misma forma que todo lo concerniente a la Jefatura de Protocolo del Estado, los servicios o departamentos de protocolo de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como los de los órganos constitucionales o constitucionalmente relevantes que disponen de una regulación propia del protocolo de sus actos y de sus precedencias internas, utilizan instrumentos de *soft law*, principalmente con efectos *ad intra* al realizar interpretaciones sobre su propia normativa y su utilización.

Finalmente, constatar la importancia de todos estos instrumentos de derecho suave que, utilizados dentro de sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, han conseguido unificar criterios y reivindicar la importancia de las normas reguladoras de las precedencias en sus Comunidades Autónomas o Entidades Locales. Aunque no tenemos constancia de exactamente cómo se han utilizado o si han tenido efectos *ad intra* o *ad extra*, tanto los diferentes órganos interpretadores y aplicadores de las normas de precedencia, en general, como la extinta Jefatura de Protocolo del Estado, en particular, han sido y son órganos que, gracias a su labor de asesoramiento, han conseguido que se llegara a aplicar la normativa de acuerdo con criterios flexibles y técnicamente correctos lo que ha hecho que, tanto el Real Decreto como las normativas de las Comunidades Autónomas fueran instrumentos válidos para que la ordenación de las precedencias entre las autoridades e instituciones de los distintos niveles territoriales. Por ello, reivindicamos la importancia de estos órganos y lamentamos la desaparición *de facto* de la Jefatura de Protocolo del Estado, no habiendo sido sustituida en la práctica por un órgano que realizara sus importantes funciones.

5. El principio de garantía institucional aplicable a la precedencia de los representantes de las Entidades Locales.

La sentencia 915/2002 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias sobre los contenidos del Decreto 202/1997 por el que se aprobaba el Reglamento de Precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, confirmó lo dispuesto en su artículo 4.2 al establecer que la presidencia de “los actos oficiales organizados por un Cabildo Insular o por un Ayuntamiento correspondería al Presidente del Cabildo o el Alcalde, respectivamente, salvo que concurriera otra de superior precedencia”, indicando que estas autoridades eran las relacionadas en los primeros lugares del artículo 3 del mismo Reglamento: Presidente del Gobierno de Canarias, el Presidente del Parlamento de Canarias y el Vicepresidente del Gobierno citado.

Consideramos que esta sentencia obvia la garantía institucional que protege la autonomía local ya que, al no disponer de una regulación orgánica, el Tribunal Constitucional ha ido

perfilando en su jurisprudencia los límites de su autonomía, pero también su amplitud. Dentro del concepto de garantía institucional hemos de valorar que los reglamentos de precedencias, propios o ajenos, deben tener en cuenta la citada garantía como un elemento conformador del “reducto indispensable o núcleo esencial de la institución”, base de la garantía institucional, afectando, por tanto a la imagen que de la citada ordenación y de quienes la integran (sean autoridades o instituciones) tiene la sociedad. Por ello, la ordenación de autoridades e instituciones contenida en las citadas disposiciones va más allá de una simple relación de personas o entidades, sino que refleja la cara externa del poder, como hemos visto en diferentes partes de nuestro trabajo, de ahí la importancia de las precedencias como expresión del Poder ante la sociedad. La garantía institucional es un elemento clave para garantizar la preservación de la imagen de las instituciones locales, aunque también disfrutaron de ella las universidades como reza la STS 6186/2004, FJ 3, derivándose de que su autonomía garantiza “la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno” como indica la sentencia, citando el art. 3.2.a) de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Para las Entidades Locales, la garantía institucional tiene un significado basado principalmente en la conciencia social de los ciudadanos lo que, a nuestro parecer, también viene expresado por el lugar que se reserve a los máximos representantes de las Entidades Locales sobre todo en los actos que organicen donde se supone que tienen que expresar su autonomía ordenando su desarrollo como su colocación, de acuerdo con criterios que entran de lleno dentro de su potestad de auto organización.

A pesar de la importancia del concepto de garantía institucional, constitucionalmente reconocido, y a pesar de que afecta a la imagen de las instituciones (y las precedencias la reflejan por medio de una ordenación en la que se escenifica el poder de las diferentes autoridades e instituciones) la citada garantía se refiere más al contenido mínimo de las instituciones (que no deben ser vaciadas) y a su defensa frente a las “agresiones” que alteran sus funciones y su esencia no entendiendo como tal que una autoridad autonómica pase por delante de ellas en un acto oficial. Por ello, el concepto de garantía institucional puede informar el grado de autonomía de las Entidades Locales cuando organicen sus actos y determinar la presidencia o precedencia de los mismos pero no alcanza a afectar la competencia de ordenación relativa de las autoridades e instituciones locales o provinciales con las autonómicas, que es una competencia autonómica, ya que no conlleva una reserva de competencia de la regulación de la citada ordenación relativa. Este tipo de ordenaciones, como hemos visto, está limitada al Estado y a las Comunidades Autónomas, por lo que, si las Entidades Locales pueden decidir cuestiones de precedencia relativa en sus actos deberá ser basándose en que viene regulada por otros principios constitucionales, como el de autonomía recogido en los artículos 137 (en lo que se refiere a la “gestión de sus propios intereses”) y 140 (autonomía garantizada por la Constitución) y en que la Comunidad Autónoma respectiva no haya ejercido su competencia de ordenación relativa de las máximas autoridades de la Comunidad Autónoma con las de las Entidades Locales organizadoras de los actos, regulando específicamente la presidencia de los actos locales, como realiza el Gobierno de Canarias a través de su Reglamento de precedencias.

De acuerdo con esto, el Real Decreto podría incluir elementos que coincidieran con el concepto de garantía institucional y desarrollaran la citada autonomía local, estableciendo una extensión del criterio “los actos serán presididos por la autoridad que los organice” contenido en el artículo 4.1 del Reglamento, haciéndolo extensivo a aquellas instituciones que disponen de autonomía, aunque no sea la de las Comunidades Autónomas, sino moderada constitucionalmente y con otros contenidos esenciales, como es el caso de las Entidades Locales y las universidades.

Por ello, vemos posible que el reglamento regulador de las precedencias en el Estado detalle en su artículo 5 que los actos organizados por las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas, podrán utilizar prelativamente su normativa propia, siempre y cuando no obvien los criterios expresados sobre las competencias de ordenación relativa que afectan a autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. En todo caso estas normas, además serán supletorias en lo no específicamente establecido. Por otra parte, para destacar la autonomía de las Entidades Locales, adaptando a nuestro estudio la reflexión que hemos realizado sobre la concreción de lo definido en los artículos 137 y 140 CE y aplicando sus principios a la cuestión de las precedencias en los actos oficiales cuando fueran organizados por las Entidades Locales, se podría hacer extensiva la negociación de los criterios de

ordenación relativa (a los que hacía referencia la STC 38/1982, FJ 3) entre la Comunidad Autónoma y la Entidad Local organizadora en los actos a los que comparecieran autoridades de la Comunidad Autónoma, lo que, a nuestro entender, permitiría una mejor identificación de la institución por los ciudadanos coincidiendo con algunos de los criterios de la garantía institucional.

6. Autonomía universitaria.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.10 se reconoce a las universidades una autonomía que hemos detallado en otra parte de nuestro trabajo, pero que, en lo que a la consideración de la institución universitaria se refiere, cuando se ha de determinar su precedencia o la de sus representantes en los actos oficiales, debería ser garantizada, principalmente cuando organiza sus propios actos o, al menos los académicos, como ha dispuesto la jurisprudencia al respecto (STSJ ICAN 672/2000 y en casación la STS 6186/2004, teniendo en cuenta la garantía institucional de las universidades que recoge la STC 26/1987) que, aunque limitada al territorio de las Islas Canarias (en particular el distrito universitario de la Universidad de la Laguna) y, por ende, modificando lo dispuesto en su Decreto autonómico de precedencias, consideramos suficientemente importante para que tenga cabida en el Real Decreto. Es por ello que, coincidiendo con lo que comentábamos en el epígrafe anterior al referirnos al criterio de “quien organiza, preside”, parece importante modificar el artículo 5.2 incluyendo a las universidades y sus particulares actos académicos como susceptibles de mantener este criterio, con las limitaciones expresadas de respeto a los criterios de ordenación del Estado de sus propias autoridades, de establecimiento de precedencias relativas y de respeto a las competencias de ordenación reglamentaria o legal que realicen las Comunidades Autónomas y de la importancia de sus máximos representantes en cuanto a precedencia se refiere.

7. Delegaciones y representaciones.

Analizada con detalle la cuestión de las delegaciones y representaciones, consideramos que el artículo 9 del reglamento debería ser modificado porque en la actualidad se hace necesario distinguir las diferentes situaciones, dejando claros los límites de la sustitución en las funciones por estar vacante el cargo, ya sea por ausencia o enfermedad, lo que constituye una sustitución legal y no una representación. La representación, por otra parte, debe ceñirse a las situaciones en las que una autoridad comparece en un acto en cumplimiento de unas instrucciones de otra autoridad superior que se encuentra en ejercicio de sus funciones, no siendo importante si esa representación se da por escrito u oralmente. En este sentido, las Comunidades Autónomas han regulado de forma muy diferente esta materia, igualando en algunos casos la sustitución con la representación, cuando jurídicamente no son iguales. Cabría también contemplar una unidad de criterios que sólo es deseable, porque las Comunidades Autónomas pueden regular la cuestión como consideren oportuno. Esta unidad de criterios no debería pasar por una Ley de Armonización, ni mucho menos, pero sí el establecimiento de criterios comunes que podría realizar la renovada Jefatura de Protocolo del Estado o incorporara una nueva regulación de las precedencias oficiales en el Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 40/2015.

8. Tradición y costumbre inveterada.

Siendo la costumbre un elemento destacable en el protocolo jurídico, en este estudio tiene cierta importancia ya que una parte de la aplicación de las normas de precedencia se basa en la práctica protocolaria realizada anteriormente, cumpliendo con la costumbre o tradición, que afecta sobre todo a las instituciones con más historia, donde una parte importante de su tradición ha trascendido sus límites, convirtiéndose en normas aplicables y expresadas en sus reglamentos, aunque no tenga una base legal, sino que sea una costumbre independiente.

Esta costumbre, como también hemos analizado, ha de cumplir, indefectiblemente, con el principio de legalidad, ya que no tiene aquella ningún reconocimiento en la medida en que se separe o infrinja el principio de legalidad, lo que nos conduce a reducir la costumbre a su cumplimiento del citado principio, siendo tenida en cuenta con la denominación de costumbre en tanto en cuanto es utilizada por las distintas administraciones conforme a ese principio lo que nos conduce a la consideración de que la costumbre en protocolo, más allá de la *secundum legem*, es, en realidad, *praeter legem*, al ocultar lo no cubierto por regulaciones legales y siempre sin oponerse a ellas.

Pese a esta consideración, fundamental a la hora de valorar la costumbre, sorprende, como explica GARCÍA, la expresión “costumbre inveterada”, calificada como un concepto extrajurídico, que supone una costumbre especialmente caracterizada por su antigüedad y arraigo. Un concepto de estas características, en sentido estricto, no sería aplicable a la mayoría de las instituciones o, al menos, a nuestro sistema constitucionalmente aceptado por su novedad y poca trayectoria (relativamente, y más siendo el concepto de arraigo y antigüedad muy difuso).

Es por ello, que la influencia de la costumbre en los ordenamientos que estamos estudiando, debería eliminarse su adjetivación, limitando a “tradición o costumbre” para que surta los efectos deseados e informe las relaciones entre las instituciones en nuestro actual marco constitucional.

No obstante, parece necesario que la costumbre sea socialmente aceptada, legal y que sea reconocida, además por quienes se ven influidos por ella, por quienes la aplican, especialmente cuando hay autoridades o instituciones susceptibles de ser colocadas en un lugar de honor en algunos actos (como establece el reglamento de precedencias en su artículo 5.2, tercer párrafo) pero siempre bajo la influencia de principio de legalidad.

Esta cuestión se solucionaría modificando los artículos que citan la costumbre, principalmente los artículos 5.2, en su primer y tercer párrafos, y en el artículo 6 del reglamento de precedencias, que se refieren respectivamente a los actos oficiales de carácter general organizados por las Comunidades Autónomas o por la Administración Local y a los actos de carácter especial.

9. Ordenación individual dentro de las ordenaciones colegiadas.

Dentro de la regulación de las precedencias oficiales hemos observado que el artículo 15.3 del reglamento dispone que las instituciones y corporaciones mencionadas en el artículo 14 establecerán su orden interno de precedencia de acuerdo con sus normas, no haciendo extensiva esta potestad a las instituciones del artículo 16 del reglamento, que se refiere a la ordenación de las instituciones en los actos organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma. Entendiendo los límites constitucionales a la hora de establecer que determinadas instituciones puedan ordenar sus precedencias internas (individuales, entendemos, aunque pueden ser también departamentales) de acuerdo con el artículo 148.1.1ª de la Constitución o por la autonomía local o universitaria, consideramos que se podría incorporar la extensión a las instituciones del artículo 16, colocando este artículo 15.3 a continuación del 16 del Real Decreto lo que permitiría que regulara también a las instituciones no relacionadas en el artículo 14.

10. Embajadores de España en ejercicio

Los Embajadores de España en ejercicio solo son contemplados en el artículo 20 del reglamento, donde se limita su actuación a la asistencia a actos en los que se encuentren presentes los Jefes de Estado ante quienes estén acreditados o los miembros de su Gobierno, cuestión que consideramos debería modificarse, incluyéndolos en las ordenaciones individuales y colegiadas.

Para justificar esta postura, hemos de tener en cuenta el vacío legal de estos altos representantes del Estado cuando asistan a actos que no estén incluidos dentro de lo dispuesto en el artículo 20 citado y la importancia que se da a estos representantes diplomáticos en el artículo 2 al referirse en su apartado a) a actos públicos de carácter internacional a celebrar en España o en el extranjero organizados por el Estado y, en su apartado b), “a cualquier acto público que, no estando directamente organizado por el Estado, tenga especial relevancia y significación para las relaciones exteriores de España”. Si en estos casos es el Introdutor de Embajadores, en coordinación con la Jefatura de Protocolo del Estado, el encargado de determinar la precedencia de los embajadores y otros representantes diplomáticos, españoles o extranjeros, consideramos que estas autoridades deberían tener el tratamiento debido en la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado.

Por otra parte, esta regulación coincidiría con la realizada en su momento por el Decreto 1483/1968, que sí que los tenía en cuenta.

11. La Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a la Audiencia Nacional, consideramos que, siendo una institución que forma parte del Poder Judicial, como hemos visto, debería estar relacionada entre las autoridades e instituciones del Estado. En el caso de su Presidente debería constar en la ordenación individual de los artículos 10 y 12, y la institución debería estar corporativamente relacionada en los artículos 14 y 16 del reglamento.

A la hora de valorar esta inclusión tenemos en cuenta que la Audiencia Nacional, creada por Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, fue ordenada por esta disposición y, hasta la promulgación del Real Decreto de precedencias en 1983, ordenada colegiadamente aplicándole lo dispuesto en el Real Decreto de 20 de mayo de 1862, donde se estableció un criterio ordenatorio que consideramos se puede hacer extensivo a lo dispuesto en nuestro actual reglamento.

Por otra parte, la colocación de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas deberían mejorar su posición en las ordenaciones individuales de los artículos 10 y 12 del Reglamento, colocándose, como máximos representantes del Poder Judicial en el territorio de una Comunidad Autónoma, por delante de los miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en ambos artículos para que tuviera sentido la representación de los Poderes del Estado en los actos autonómicos.

12. Rango normativo de la regulación de las precedencias oficiales en España.

Finalmente, destacar que, a pesar de que hay jurisprudencia constitucional que reconoce la idoneidad de la regulación actual: un reglamento independiente, realizado por el Gobierno de la Nación, y que en el futuro la Ley 40/2015 contempla que se utilice el mismo rango normativo, sería deseable que la regulación de las precedencias oficiales fuera realizada por una ley de las Cortes, partiendo la iniciativa del Gobierno (que es quien tiene la competencia) a través de un proyecto de ley.

No habiendo una reserva reglamentaria de la materia que estamos tratando, su regulación por ley conllevaría una mayor unanimidad (al menos en teoría) sobre la ordenación de las precedencias de todas las autoridades, corporaciones e instituciones del Estado, disponiendo también de una mayor estabilidad y dándole la importancia que corresponde a esta normativa que ordena la cara externa del poder situando a cada autoridad e institución en el lugar que le corresponde articulando así una imagen estética de su poder dentro del Estado.

Sobre las tres primeras cuestiones se pronunció el Tribunal Constitucional en dos sentencias de 1982 y 1985 que definieron cumplidamente estas cuestiones al indicar que la competencia era del Estado, “solución que es lógica, pues concebido también el Estado como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de la precedencia de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos centrales o generales del Estado (STC 38/1982, FJ 2 y STC 12/1985, FJ 3) y precisando que “el órgano central del Estado, exactamente el Gobierno de la Nación, mediante un Real Decreto utilizando una competencia que estima le corresponde, estatuye una serie de precisiones en una materia concreta, para su observancia y cumplimiento, sin necesidad de desarrollo ulterior alguno” (STC 12/1985, FJ 2) al no haber asumido las Comunidades Autónomas reseñadas “las competencia alguna en orden a la fijación de la precedencia relativa de que aquí [por la sentencia] se trata” (STC 12/1985, FJ 2) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución y porque con un Real Decreto no se reducían “las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, o bien cuando algún precepto con rango constitucional haya previsto que el concreto ejercicio de la competencia estatal de que se trate sea realizada por un preciso y específico órgano” (STC 12/1985, FJ 2).

CONCLUSIONES.

PRIMERA.

El objeto de nuestra investigación está constituido por el régimen jurídico de las precedencias en España. Posiblemente, los trabajos existentes que se refieran a las precedencias, se han ocupado de efectuar un análisis detallado del orden que debe ocupar cada uno de los asistentes o intervinientes en los actos públicos, pero sin entrar en los criterios que subyacen la ordenación. Sin dudar sobre la utilidad de estos estudios, nuestro trabajo de investigación no se alinea con sus planteamientos metodológicos ni sus preocupaciones, basadas en gran medida en la utilización cotidiana de la norma. Lo que tratamos de analizar aquí es el régimen del protocolo como el reflejo externo de la caracterización y consideración tanto social como jurídica del Poder en el Estado que se manifiesta en los actos.

La materia que nos ocupa, como indica el Tribunal Constitucional en la STC 12/1985, FJ 1, “excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en cuanto afecta [...] a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos” siendo así porque lo que trasciende la ordenación de precedencias es la representación externa de las instituciones y autoridades con una doble vertiente: frente a los ciudadanos, lo que puede parecer más importante, pero también entre sí, lo que denota las relaciones de poder, dependencia, jerarquía, competencia, etc. que condicionan la ordenación desde un punto de vista jurídico.

SEGUNDA.

Desde la perspectiva metodológica, se inicia nuestro trabajo con una referencia somera a los modelos de Estado y de Gobierno vigentes en cada uno de los periodos históricos que abarca nuestro estudio: desde la Segunda República a la actualidad. Seguidamente, hemos analizando la organización institucional contenida en las Constituciones de 1931 y 1978 al igual que su equivalente durante el franquismo, recogido en las Leyes Fundamentales del régimen, normas básicas que han establecido la estructura del Estado en cada periodo, la importancia dada a las diferentes autoridades e instituciones y las principales relaciones entre ellas. También hemos considerado necesario hacer extensivo este análisis no solo a la norma fundamental en cada periodo histórico, sino a la legislación de desarrollo de las normas constitucionales o Leyes Fundamentales, detallando los elementos más destacables de cada institución.

Sentada la base institucional sobre la que se ha construido la ordenación de las precedencias, hemos estudiado con detalle la regulación actual de esta materia, comenzando por sus principios, analizando descriptiva y críticamente el Real Decreto 2099/1983, aclarando algunos de sus conceptos, descubriendo otros que consideramos inéditos y, finalmente, deduciendo a partir de su contenido un proyecto de mejora de sus elementos más destacables. Este proyecto no conlleva un nuevo articulado ni una inclusión masiva de autoridades o instituciones no contempladas en la disposición de referencia, sino un estudio de los elementos principales que la norma debería modificar y sobre la que se podría realizar una ampliación de las relaciones de autoridades e instituciones, como realizan algunos autores. Sin embargo, lo que prima en nuestro estudio es la orientación jurídica de estos particulares.

TERCERA.

La importancia de las precedencias oficiales se basa en que son un elemento ordenador de base constitucional, donde la colocación de las autoridades, instituciones y corporaciones del Estado en los actos oficiales, forma parte de los elementos que intervienen en la celebración de los actos oficiales y, por tanto, en su ceremonial. Su fin último es transmitir el reflejo del Poder del Estado, que se expresa de dos formas: a través de las normas reguladoras de las precedencias oficiales y, de una forma externa, en los actos, donde se aprecia tanto la caracterización como la consideración social y jurídica del Poder en el Estado.

Manifestada su importancia, y pese a lo indicado por el Tribunal Constitucional, en su STC 12/1985, FJ 2, o la previsión incluida en la Disposición final decimosexta de la Ley 40/2015, que indican que no es necesario que la norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado tenga rango de Ley, consideramos que se hace necesario ese rango y no el de

reglamento independiente. En este sentido parecía orientarse la STC 38/1982, FJ 3, previa a la regulación actualmente vigente, al hablar de una “regulación general” aunque no se especificó más, por lo que permitió que el rango fuera legal o reglamentario.

La norma reguladora tiene rango de reglamento porque la materia en cuestión no conlleva una regulación sometida a reserva de ley sino de preferencia de ley, dada su importancia. No obstante, una norma legal suscitaría, a nuestro entender, un mayor consenso en torno a las ordenaciones que la norma contiene, dada la “sustancia constitucional” que tiene la materia, como señala el Tribunal Constitucional. Pese a todo ello, en el futuro parece que el rango no variará, dadas las previsiones contenidas en la Ley 40/2015, que hemos señalado, lo que conduce inequívocamente a que el Gobierno realice en el futuro una regulación de rango reglamentario.

La ausencia de una regulación de la Unión Europea sobre esta materia, unida a que no se hayan establecido criterios ordenadores de las propias autoridades de la Unión en los Estados miembros, no especificándose directrices sobre los criterios aplicables a cada acto, abocan a una negociación entre la Unión y cada uno de los países. Ello conlleva la libertad absoluta de los diferentes Estados para que regulen la materia como consideren oportuno, prevaleciendo normas de carácter reglamentario en la mayoría de los países de nuestro entorno, a excepción de Portugal.

Ante la importancia de la regulación de las precedencias, se hace imprescindible que en el futuro se tenga en consideración que la norma reguladora es “supraterritorial” (STC 12/1985, FJ 1). De esta forma se apreciaría convenientemente la descentralización territorial y competencial del Estado que ha de conllevar el respeto a las competencias de las que disponen las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, como sujetos de diferentes grados de autonomía para organizar sus propios actos. De la misma forma, se ha de tener en cuenta la autonomía de la que disponen algunas instituciones, como las universidades. De esta forma, se presentaría ante la sociedad una expresión externa del Poder y de las relaciones entre los diferentes órganos del Estado consecuente con lo que la Constitución establece. En el futuro, también debería aclararse la competencia de las Entidades Locales para determinar precedencias relativas en sus actos, cuestión que conecta indirectamente con el concepto de garantía institucional, constitucionalmente reconocido.

Por todo ello, proponemos algunas modificaciones en los criterios fundamentales recogidos en la norma mediante dos soluciones.

La primera sería la delegación de la competencia de ordenación relativa a las Comunidades Autónomas, tanto a actos de carácter general como especial, de acuerdo con el art. 150.2 CE, pudiéndose abrir una vía de colaboración con el Estado, para lo que se hace necesaria la recuperación de la Jefatura de Protocolo del Estado. El objetivo de la transferencia de esta competencia sería concretar la ordenación relativa de autoridades del Estado con las de las Comunidades Autónomas organizadoras de actos oficiales a los que comparecieran autoridades del Estado. Para promover esta transferencia, nos basamos en lo indicado en la STC 38/1982, FJ 3, que reconoce “una facultad de iniciativa [a la institución promotora del acto], pues de otra forma no podría organizar acto alguno”. Aunque la STC citada permitía esta potestad, “ya que debe reconocerse que el organizador de un acto ha de tener una facultad de iniciativa inherente a tal actividad”, sus efectos fueron provisionales “en tanto no se dictara una regulación general por el Estado”. Esta facultad de iniciativa a la hora de establecer un criterio de ordenación relativa de autoridades de diferente orden, es la que reivindicamos que es posible transferir ya que consideramos que sus dictados se pueden hacer extensivos a todos los organizadores institucionales de las Comunidades Autónomas, siendo aplicable a los actos de carácter general y, en mayor medida, a los actos de carácter especial. En todo caso habría límites a la transferencia de esta competencia con los controles establecidos en la Constitución y con la potestad del Gobierno, como titular de la competencia, de establecer la última palabra sobre la ordenación de autoridades e instituciones de diferente orden, estableciendo su precedencia relativa.

La segunda solución, dada la deficiente regulación que efectúa la norma de las autoridades autonómicas y locales, y su escasa presencia en el Real Decreto, podría consistir en utilizar una cláusula residual de remisión a las normativas propias de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, tal y como propone GARCÍA. Esto resolvería los problemas que conlleva la presencia de autoridades del Estado en actos organizados por las

Administraciones territoriales del Estado, más allá de los dictados generales del art. 5 del reglamento, lo que permitiría una ordenación de todas las autoridades de estos poderes territoriales del Estado, cumpliendo con su normativa propia.

Otras soluciones, siendo factibles, no nos parecen adecuadas. La primera sería la promulgación de una Ley de Armonización de las diferentes normativas de precedencias que estableciera criterios mínimos para todo el territorio y para todas las instituciones. Sin embargo, esta regulación podría vulnerar lo dispuesto en el art. 148.1.1ª CE, mermando la competencia de ordenación de la que disponen las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales:

Tampoco consideramos adecuada la incorporación de un cláusula de cierre del sistema contenida en una nueva regulación de las precedencias en el Estado. Nuestra opinión es que debemos flexibilizar el sistema, porque sus rigideces e indefiniciones son las causas principales de su desactualización y su falta de adecuación a los objetivos para lo que fue concebido.

CUARTA.

La materia que nos ocupa, la ordenación de las precedencias oficiales de autoridades, instituciones y corporaciones en el Estado, ha estado sometida, y todavía lo está, a numerosas tensiones, tendentes a determinar quién disponía de la competencia para regular esta materia o cuáles eran los límites de su ejercicio, yendo más allá de la norma en sí, pero, sobre todo, porque afectaban indirectamente a la configuración del Estado ya que las precedencias no sólo son una ordenación sino que establecen la representatividad que las diferentes instituciones tienen en la estructura del Estado.

Todo ello ha conducido a la determinación en sede judicial de estos particulares (Constitucional, Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Baleares y Canarias), con el objeto de no vulnerar el mandato constitucional que afecta a la titularidad de la competencia regulatoria, la eventual transferencia de algunas partes de la competencia a las Comunidades Autónomas (o su asunción por vía estatutaria o a través de otros mecanismos constitucionales) y los límites efectivos de su ejercicio. De las diferentes sentencias recaídas sobre esta materia, nos reiteramos en que corresponde al Estado la competencia para regular las precedencias oficiales y también para establecer la precedencia relativa entre autoridades de diferente orden, tanto en la normativa reguladora como en los actos a los que concurren autoridades del Estado, sea quien sea el organizador del acto. La competencia de la que disponen las Comunidades Autónomas para su ejercicio viene derivada de la del Estado, que en el reglamento de precedencias permite a las Comunidades Autónomas ejercerla tanto a través de un instrumento legal (normalmente reglamentario) como en los actos.

En cuanto al rango formal de la norma, el Tribunal Constitucional se manifestó al respecto, en la STC 12/1985, estableciendo que al no haber una reserva de ley, podía ser regulada a través de un reglamento independiente, pese a que la materia en cuestión tenía "sustancia constitucional". La escasa jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido en otra dirección, alcanzando a modificar el orden de algunas autoridades de las Comunidades Autónomas en los actos (STS9965/1986). Finalmente, la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de Baleares y Canarias han establecido, como hemos apuntado, sendas interpretaciones de sus respectivos decretos de precedencias, afectado a la ordenación de determinadas autoridades en los actos celebrados en sus territorios, limitando, por tanto, su efecto a las citadas Comunidades Autónomas.

Pese a la importancia de la materia regulada, este Real Decreto, publicado en los albores de nuestro periodo constitucional, se vio lastrado por su inequívoca vinculación a la normativa franquista inmediatamente anterior, con la que comparte contenidos, como la clasificación de los actos y algunas ordenaciones. Esta característica condicionó la adecuada adaptación de la norma a la nueva regulación constitucional y a la estructura territorial del Estado ya que, pese a las diferencias establecidas con respecto a la norma anterior, no ha habido una desvinculación efectiva de sus criterios con respecto a la regulación franquista, no representando adecuadamente las modificaciones introducidas en el organigrama estatal, entre un régimen y otro, provenientes de la propia evolución y modernización del Estado y,

sobre todo, de la incorporación de las Administraciones Públicas territoriales que exceden de forma notable la ordenación de la Administración periférica del Estado del franquismo.

Finalmente, destacar los controles que se pueden ejercer sobre la norma reguladora provenientes de dos fuentes: las sentencias judiciales recaídas al respecto sobre su articulado y sobre la interpretación de sus contenidos, referidos a parámetros constitucionales o de ordenación de determinadas autoridades o instituciones del Estado en los actos; el segundo control se refiere a los órganos competentes para interpretar el contenido de la norma: la Jefatura de Protocolo del Estado y el Introdutor de Embajadores. De ellos, destacar el primero, fundamental para la interpretación de los contenidos de la norma e inédito en nuestro país hasta su creación, que desarrolló hasta su desaparición una destacable misión a través de instrumentos de diversa factura, entre los que cabe destacar algunos de *soft law*. Su eliminación privó a todas las instituciones del Estado, ya fueran sus órganos territoriales o centrales, de un departamento fundamental que reivindicamos. En cuanto al segundo órgano interpretador, el actual Introdutor de Embajadores que sustituye al Departamento de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores, su inclusión en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado obedece al traslado de un criterio del Decreto franquista de 1968, aunque es verdad que sus funciones difieren en parte de las expresadas en este reglamento, donde este departamento se erigía en interpretador de los dictados de la norma reguladora de las precedencias.

QUINTA.

Las instituciones, corporaciones y autoridades contenidas en la norma reguladora de las precedencias han sido inicialmente estudiadas a partir de su regulación constitucional o las Leyes Fundamentales equivalentes, como base jurídica sobre la que se construyen la estructura de los diferentes órganos del Estado así como sus relaciones básicas, para posteriormente analizar las normas básicas de cada órgano a partir de las diferentes previsiones constitucionales, determinado así las claves de su ordenación, a qué poderes pertenecen, qué funciones realizan y qué relaciones mantienen entre sí. En algunos casos, también hemos tenido en consideración diversos elementos relacionados con la normativa propia de precedencias de algunas instituciones, aunque, en la mayoría de los casos, no hay una regulación detallada de las precedencias más allá de lo dispuesto en su normativa básica referida a la estructura y funciones de cada órgano.

De todos estos criterios, hemos considerado que era necesaria una visión más amplia que la limitada a los Poderes del Estado, representada por cada autoridad o institución del Estado con funciones diferentes a las de los tres tradicionales Poderes, dada la insuficiencia de esta clasificación clásica para determinar cuáles eran los elementos constitutivos de cada órgano y así poder apreciar los criterios de ordenación que subyacen al establecimiento de precedencias a las que están sometidos. Del estudio de todo el régimen jurídico de las instituciones, desde las constitucionales hasta la normativa propia de precedencias, hemos deducido una relación entre las instituciones. Así, por poner un ejemplo, y pese a que no hubo una regulación de precedencias oficiales durante este periodo, el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República no tuvo la importancia que en nuestro sistema constitucional tiene el Tribunal Constitucional ya que nació con unas funciones poco claras, limitadas a algunas materias y, en cuanto a las características de sus miembros, su perfil no se adecuaba en su gran mayoría a las de un órgano de estas características. Por otra parte, las relaciones de dependencia de este Tribunal con respecto a las Cortes lastraron su funcionamiento efectivo. Otro ejemplo en un periodo histórico diferente podemos encontrarlo en el Consejo de Estado que perdió buena parte de sus competencias a favor del Consejo del Reino.

Todo esto debe tener cumplido reflejo en la ordenación de precedencias, donde se otorga una mayor precedencia de unas instituciones y autoridades con respecto a otras. Por otra parte, la ordenación de precedencias tiene dos características fundamentales: alcance "supraterritorial" y "sustancia constitucional", ambas indicadas por el Tribunal Constitucional. Efectivamente, como indica el preámbulo del reglamento regulador y subraya el Tribunal Constitucional (STC 12/1985, FJ 1) a través del reglamento se pone de relieve "la jerarquía que a cada uno corresponde en el seno de la Comunidad política, con articulación de la imagen política y administrativa de la Nación [...] [ya que] en definitiva, las normas de que se trata tienen 'sustancia constitucional' en tanto que descansan directamente en la arquitectura del Estado, de las que son una manifestación exterior, por decirlo de algún modo, uno de sus símbolos".

Por tanto, no es destacable únicamente la regulación que se realiza de la materia sino cómo se ha realizado la ordenación y por quién, ya que no se puede prescindir en ella de los mandatos de la Constitución. Esta ordenación no debe alejarse de las relaciones que hemos manifestado anteriormente, quedando obsoleta, no solo por las modificaciones que se incorporen en la normativa de cada institución o autoridad, sino también por la evolución de sus funciones. Por poner un ejemplo, debemos considerar que las modificaciones efectuadas en el Reglamento del Senado para conseguir su aproximación al objetivo de ser realmente una Cámara de representación territorial o el diferente trato otorgado por la jurisprudencia constitucional al Consejo de Estado con respecto a otros órganos como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas, deben tener fiel reflejo en la precedencia de cada una de estas instituciones en la estructura del Estado y de las relaciones que se desarrollan entre ellas. Por otra parte, otro factor es de qué institución del Estado dependen, no siendo lo mismo que lo sea de las Cortes Generales o del Gobierno de la Nación.

La normativa vigente altera la ordenación de algunas instituciones, basándose en sus funciones, sin tener una visión de su jurisdicción real como sucede con el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo; omite instituciones del Estado de cierta importancia, como la Audiencia Nacional; limita la presencia de las instituciones y corporaciones de las Comunidades Autónomas, limitando la representación a los Consejos de Gobierno y las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma, a pesar de que el desarrollo estatutario ha conllevado la creación de instituciones de autogobierno que reproducen a menor escala territorial algunas de las del Estado o han creado otras de nueva planta, basadas normalmente en su propia idiosincrasia. Esto mismo ha sucedido con instituciones de nueva creación en los Ayuntamientos (sobre todo las grandes ciudades) o en las Entidades Locales, donde la representación todavía es más escasa; y, finalmente, "desordena" a los representantes de los Poderes del Estado en las Comunidades Autónomas, como ocurre con los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Autónoma en actos organizados en esos ámbitos territoriales.

Frente a todo ello, en nuestro estudio hemos reivindicado, respectivamente: la modificación de la ordenación relativa del Presidente del Tribunal Constitucional con respecto al Presidente del Tribunal Supremo (modificación en la ordenación que debería hacerse extensiva a sus respectivas instituciones); la incorporación de la Audiencia Nacional a la relación de instituciones del Estado, así como la de su máximo representante; una ampliación de las autoridades e instituciones de los diferentes niveles territoriales del Estado (autonómico, provincial o insular y local); y, finalmente, una equiparación de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas a su efectiva representación de uno de los tres Poderes del Estado en el territorio de cada Comunidad.

El estudio que hemos realizado de la historia y la regulación de cada una de las autoridades, instituciones y corporaciones del Estado, en términos más descriptivos que críticos, junto con la consideración de las precedencias como una ordenación que trasciende lo anecdótico (quién va por delante de quién, quién puede presidir y quién no, etc) van más allá de un norma que contiene una retahíla de autoridades o instituciones o una ordenación determinada en un acto. Recordemos que estas precedencias "descansan directamente en la arquitectura del Estado", siendo una de las pocas formas, y probablemente la más destacable, que tiene cualquier Estado para exponer frente a la sociedad e internamente entre las diferentes instituciones y sus representantes, la importancia que se otorga a cada uno de sus órganos. Por ello, el criterio ha de ser, en la medida de lo posible, uniforme pero teniendo siempre en consideración a las instituciones y autoridades de todo el Estado, no sólo a las generales o centrales, como parece que el reglamento regulador dispone, obviando un mayor detalle en la regulación de la precedencia de las instituciones autonómicas y locales y, por supuesto, la de sus representantes.

De esta consideración, surge la importancia que otorgamos a la transferencia de la competencia de precedencia relativa de autoridades de diferente orden, según lo dispuesto en el art. 150.2 CE, que hemos comentado. Sin embargo, si no se considera conveniente transferir esta competencia, dada la situación actual en la que no existe la Jefatura de Protocolo del Estado, o un órgano similar, que realice la expresa función de compatibilizar la transferencia de la competencia de ordenación relativa con la importancia de los órganos centrales en todo el Estado, promoviendo, asimismo la unificación de criterios deberíamos optar por otra solución que propugna GARCÍA. La incorporación de una cláusula residual de remisión a la normativa propia de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el

reglamento regulador de las precedencias oficiales, utilizable ante la concurrencia de autoridades de los órganos generales del Estado en actos oficiales organizados por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a los que también asistieran autoridades de las citadas Comunidades y Entidades no recogidos en el Ordenamiento General de Precedencias.

SEXTA.

Proponemos elaborar una nueva Ordenación General de Precedencias en el Estado adaptada a la configuración institucional y territorial del mismo, dotada de la flexibilidad suficiente para poder interpretar y adaptar a la expresión de las precedencias que se realiza en los actos oficiales, las necesidades de que la ordenación, el protocolo en general, constituya un reflejo externo de la caracterización y consideración tanto social como jurídica del Poder en el Estado. La situación actual de las precedencias oficiales se caracteriza por lo que algunos autores tildan de “desregulación normativa estatal” que ha llevado a una “inflación normativa autonómica, lo que ha originado lagunas, fragmentaciones, contradicciones y discordancias y una consiguiente pérdida de calidad de las normas reguladoras”. Para solucionar esta cuestión, y sin entrar en detalle en su articulado, la nueva regulación debería tener rango de Ley, adaptándose a la evolución que ha sufrido el Estado en los cuarenta años transcurridos desde la promulgación de la Constitución, evitando su obsolescencia inmediata, su rigidez, la manifiesta herencia de la normativa franquista, la falta de regulación de autoridades de los ámbitos territoriales del Estado, la desordenación de algunas autoridades, la falta de otras (principalmente del Poder Judicial y del Cuerpo Diplomático español acreditado en el extranjero).

Aparte de estos aspectos, el reglamento debería regular con claridad todo lo referente a la clasificación de los actos en generales y especiales, así como qué autoridades o instituciones pueden organizar cada uno de estos tipos o ambos. Además debería modificarse la representación, delegación y sustitución de autoridades en los actos. También debería proceder a la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a la hora de regular sus propios actos y ordenar a sus autoridades con las del Estado, siempre con los límites expresados en este trabajo y evitando la asunción de competencias no transferidas o el establecimiento de criterios que obviarán a las autoridades e instituciones del Estado, no por una cuestión de jerarquía normativa, sino de competencia de autorregulación teniendo en cuenta los límites constitucionales y legales de la competencia de ordenación de autoridades.

Existen otras alternativas que contrastan con nuestra opinión sobre la mejor vía para solucionar los problemas inherentes a la regulación de precedencias. Una parte de la doctrina considera que una Ley de Armonización de todas las normativas autonómicas de precedencias dotaría de una unidad básica a la dispersión de normas y criterios que manifiestan las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, al regular sus respectivas precedencias. Por otra parte, la idea de una cláusula de cierre del sistema contenida en el reglamento regulador de las precedencias en el Estado constreñiría las posibilidades de que, efectivamente, todos los organizadores de los actos oficiales puedan exponer en los actos, a través de la ordenación de sus propias autoridades e instituciones (junto con las del Estado, en su caso) una imagen coherente del reflejo externo de la caracterización y consideración, tanto social como jurídica, del Poder en el Estado, cuestión clave en nuestro trabajo que consideramos muy alejada en la práctica.

SÉPTIMA.

La norma reguladora de las precedencias oficiales en el Estado tiene algunas características destacables: contiene una ordenación de las instituciones basada en una mera descripción de las mismas, siguiendo algunos parámetros de la norma franquista; es una norma rígida y, en cierta medida, inflexible, no habiendo sido modificada de forma directa, sino indirectamente; regula de forma desigual los actos organizados por la Corona, el Gobierno y la Administración del Estado, donde encontramos una detallada ordenación para cualquier parte del territorio (arts. 10 y 12 del reglamento), frente a los organizados por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, donde la norma y los criterios subyacentes son más generales y, en cierta medida, incompletos; manifiesta una cierta tendencia al centralismo, ordenando detalladamente las instituciones centrales o generales, más alejadas de los ciudadanos, y obviando una ordenación detallada de las más próximas a la sociedad (Comunidades

Autónomas y sobre todo las Entidades Locales), echándose a faltar una mayor presencia de representantes de sus instituciones en los artículos que establecen las precedencias en los actos.

Por todo ello, la norma reguladora traslada a la sociedad una imagen inmovilista que deriva en una expresión del Poder inamovible y caduca. La norma debería permitir que se reflejara en cada momento la consideración sobre el poder imperante tanto en la realidad social como en el orden interno, manifestando así la caracterización y consideración del Poder en el Estado. Por otra parte, los criterios de la norma han devenido inflexibles, no incorporando el reglamento ninguna modificación o reformulación, únicamente las efectuadas por otras normas, tanto legales como reglamentarias. Tampoco se han eliminado de la norma reguladora las autoridades e instituciones que ya no existen ni ha recogido la jurisprudencia del Tribunal Supremo que modificaba la ordenación de determinadas autoridades. Esta falta de flexibilidad influye también en la imagen social y jurídica de la norma.

Las dudas suscitadas sobre la idoneidad de la norma, expresadas por una parte de la doctrina, conducen a clasificar las normas de protocolo como de carácter simbólico o imperfectas. Sin embargo, la normativa que regula las precedencias oficiales en el Estado es, en definitiva, una norma jurídica, vinculante, exigible, que dispone de medios para su aplicación efectiva y para reclamar su idoneidad a la hora de regular esta materia, manifestando su eficacia porque despliega efectos y es exigible jurídicamente.

No obstante, el objetivo de la regulación de las precedencias oficiales no debe ser en exclusiva la proximidad o alejamiento con respecto a la sociedad, sino la colocación de cada uno de los elementos del Estado en el lugar que le corresponde, y en ningún otro, no obedeciendo a modas ni a una consideración “desinstitucionalizada” de la sociedad como parece que sucede en la actualidad, sino mostrando un reflejo externo del Poder con una base jurídica que debe devenir en social.

OCTAVA.

El Ordenamiento General de las Precedencias en el Estado refleja en su articulado los diferentes sistemas generales existentes en España: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sin regular a los representantes y a las instituciones del sistema supranacional de la Unión Europea, caracterizado particularmente por carecer de una regulación específica de las precedencias, excepto la que se ocupa de la ordenación de las autoridades e instituciones de la Unión en sus propios actos.

En nuestro ordenamiento, la ordenación de autoridades, instituciones y corporaciones del Estado obedece al desarrollo específico de la competencia de establecer precedencias relativas que ostenta el Estado y que se concreta en la disposición elaborada por el Gobierno, con el rango de reglamento independiente, en su calidad de órgano central o general del Estado (como indica en su escasa jurisprudencia el Tribunal Constitucional). Esta competencia tiene una doble vertiente, abarcando tanto la redacción de la norma reguladora como su aplicación práctica en los actos oficiales, independientemente del criterio del organizador de los mismos, siempre y cuando asistan autoridades del Estado.

Sin embargo, estos tres sistemas generales no encuentran un cumplido desarrollo en la norma reguladora de las precedencias vigente, al carecer las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de suficiente desarrollo en la ordenación de sus propias autoridades e instituciones ya que el reglamento ordena a algunas. Tampoco el reglamento establece criterios claros, o al menos más flexibles, de ordenación relativa. Finalmente, la norma reguladora de las precedencias elude una clasificación clara de los actos, indicando qué instituciones o autoridades de todos los niveles territoriales pueden ordenar cada uno de sus tipos.

Esta regulación tan imprecisa no conlleva, sin embargo, que el Estado sea el único competente para disponer este tipo de ordenaciones relativas entre autoridades de diferente orden. También pueden ejercerlo las Comunidades Autónomas, ordenando autoridades de diferente orden a través de una regulación y en los actos, lo que afecta a las autoridades e instituciones de las Entidades Locales y a las universidades públicas dentro de su territorio, en aplicación del art. 5.2 del reglamento. Por otra parte, algunas instituciones generales del Estado también regulan autoridades de diferente orden, como el Poder Judicial, a través de su

regulación propia y de su aplicación en los actos, siempre respetando las precedencias dictadas por el Real Decreto.

La norma denota la falta de importancia que se depara a la diversidad institucional de España. El sistema descentralizado, reconocido y garantizado por la Constitución, establece diferentes grados de autonomía y de competencia, según se trate de un nivel territorial u otro. El reglamento no tiene en cuenta esta realidad, dando preferencia a uno de los sistemas, el de los órganos centrales o generales del Estado, frente a los otros. Sería deseable, de otra parte, que se regulara en el Real Decreto de Precedencias a las autoridades de la Unión Europea que, eventualmente, pudieran concurrir a los actos organizados por el Estado, dada su importancia y la dimensión internacional de España, como ya han efectuado otros países.

La norma reguladora de las precedencias, con rango de Ley o de reglamento independiente, debe incluir necesariamente un conjunto armónico de autoridades que representen todos los niveles territoriales, competenciales y funcionales del Estado, conduciendo a presentar en los actos una imagen completa del Poder, no solo una parte de ella. Esto ha de manifestarse en todos los actos organizados, sea quien sea el organizador. Otro factor es que la norma ha de tener en cuenta que los diferentes sistemas competenciales y territoriales cuentan con normativa propia de ordenación de sus propias autoridades e instituciones, e incluso de otras de diferente orden, utilizable sin problema, al disponer de la competencia de su ordenación siempre y cuando no comparezcan autoridades del Estado, debiéndose utilizar necesariamente la norma reguladora de las precedencias y sus dictados.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUADO RENEDO, C.: Comentario al artículo 8 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

AGUIAR DE LUQUE, L.: Comentarios al art. 122 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

AJA FERNÁNDEZ, E (1992): “Configuración constitucional de la autonomía local”. Informe sobre el Gobierno Local. INAP. Madrid.

ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Solidaridad territorial y la prohibición de privilegios económicos y sociales”, comentario al artículo 138 de la Constitución en CASAS BAHAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. (1936): Los defectos de la Constitución de 1931. Tres años de experiencia constitucional. Civitas. Madrid.

ÁLVAREZ CONDE, E. (2006): Curso de Derecho Constitucional. Volumen II. Los órganos constitucionales. El Estado Autonómico. Editorial Tecnos. Madrid.

ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR ALSINA, R. (2016): Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid

ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (1978): Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978. Ediciones del Foro. Madrid.

ALZAGA VILLAAMIL, Ó., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. *et al.* (2005): Derecho Público español, según la Constitución de 1978. Volumen II, Derechos fundamentales y órganos del Estado. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

ARAGÓN REYES, M. (1980): La monarquía parlamentaria. Comentario al artículo 3 - 1º de la Constitución Española. Libro-homenaje a Manuel García Pelayo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas (Venezuela).

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1967): “Sobre el concepto de fomento”. Revista de Administración Pública. Número 54

BALAGUER CALLEJÓN, F (2003): Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamiento jurídico. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 23, núm. 69 (septiembre-diciembre 2003).

BALANDIER, G. (1994): El poder en escenas. Paidós. Madrid.

BAÑO LEÓN, J.M. (1991): Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria. Civitas. Madrid.

BAÑO LEÓN, J.M. y PUÑET GÓMEZ, P.: Comentario al artículo 131 de la Constitución en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

BASSOLS COMA, M. (1992): “La Constitución económica”. Revista de Derecho Político. núm. 36.

BASSOLS COMA, M. (2010): El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. “Boletín Oficial del Estado”. Madrid.

BELDA PEREZ-PEDRERO, E.: Comentario al artículo 62 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

BERMEJO LATRE, J.L. (2008): “La Administración y el derecho al Honor”. Revista de Administración Pública, 175 .

BIGLINO CAMPOS, P.: “La inviolabilidad de la persona del rey y el refrendo de sus actos”. La monarquía parlamentaria (Título II de la Constitución), ponencia presentada en SÁINZ MORENO, F. (Coord.) (2001): VII Jornadas de Derecho Parlamentario, marzo 2001. Congreso de los Diputados. Departamento de Publicaciones. Madrid.

BLANCO VALDÉS, R.L. (2012): “España: división de poderes y calidad democrática”, recuperado en junio de 2016 en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13516/CC-133_art_6.pdf?sequence=1.

BLANCO VALDÉS, R.L. (2014) : El laberinto territorial español. Alianza Editorial. Madrid.

BOBBIO, N. (1995): Teoría general del Derecho. Ed. Debate. Madrid.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: Comentarios al art. 66 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (1989): Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación. Revista española de Derecho Administrativo, núm 62/1989, Estudios. Civitas. Madrid.

CANO DE LA VEGA, J. (1965): Tratado de Protocolo. Gráficas Genovés. Valencia.

CANO DE LA VEGA, J. (1973): Tratado de Protocolo. Gráficas Genovés. Valencia.

CANTERA MONTENEGRO, E. (Coord.) *et al.* (2010): Tendencias historiográficas actuales. Historia Medieval, Moderna y Contemporánea. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1967): La doctrina del acto político (especial referencia al Derecho italiano). Revista de Administración Pública. Núm. 53.

CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1998): “El debate sobre la autonomía municipal”. Revista de Administración Pública. Núm. 147.

CASAL MACEIRAS, O. (2011): “Real Decreto 2099/1983. Análisis e interpretación del Ordenamiento General de Precedencias de España”. Trabajo fin de Máster sin publicar. Universidad de Vigo.

CASAL MACEIRAS, O. (2013): “La construcción de la imagen pública del poder a través del protocolo y el ceremonial. Referencias históricas”. Historia y Comunicación Social, Vol. 18.

CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

CASTILLERO OSTIO, E. (2014): “El protocolo como gestor de públicos. Estudio sobre el ceremonial oficial en el franquismo”. Tesis doctoral sin publicar. Universidad de Málaga.

CHÁVARRI DEL RIVERO, T. (2004): Protocolo Internacional. Tratado de Ceremonial Diplomático. Ediciones Protocolo. Madrid.

CHOMSKY, N. y RAMONET, I. (1997): Como nos venden la moto. Icaria. Madrid.

COSCULLUELA MONTANER, L. (Coord.) *et al.* (2003): Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo. Editorial Civitas. Madrid.

CRESPO BARQUERO, P.: Comentarios al art. 125 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

CRUZ VILLALÓN, P. "Del Tribunal Constitucional", comentario al Título IX de la Constitución en CASAS BAAMONDE. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO.FERRER, M. (Dirs.) *et. al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

DE LA IGLESIA, A. (1997): "Actos propios del protocolo universitario. La costumbre en la Universidad. La figura del Rector". I Encuentro de responsables de protocolo y relaciones institucionales de las Universidades españolas. Universidad de Granada.

DE LALAING, A. (1501): Relación del Primer Viaje de Felipe el Hermoso, publicada en 1876 dentro de la *Collection des voyages des souverains des Pays-Bas*. F. Havez, Bruselas Bélgica.

DE SECONDAT, C.L., Barón de MONTESQUIEU (1748): *De l'esprit des lois*, Barrillot et fils. Ginebra (Suiza). Traducción al español en la edición de 2007: "Del espíritu de las leyes". Editorial Tecnos. Madrid.

DE URBINA, J.A. (2003): El gran libro del protocolo. Temas de Hoy. Madrid.

DE RETEGUI MATUTE, I. (2014): "La presencia de la jerarquía eclesiástica en el R.D. 2099/1983 de 4 de agosto, de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado: estudio comparativo con otras normas de precedencias vigentes en países Iberoamericanos". Revista Hispanoamericana, publicación digital de la Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras. Núm. 4. Recuperado en septiembre de 2017 de http://revista.raha.es/14_art8.pdf.

DE URQUIZA, A. (1932): Ceremonial Público. Talleres Gráficos Herrera. Madrid.

DÍAZ-PACHE PUMAREDA, M. (1997): "Ordenamiento general de precedencia en función de la Configuración del Estado", ponencia en el "I Congreso Internacional de Protocolo" Oviedo, 1995. "Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo". Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L.M. (1982): "El régimen jurídico de la casa del Rey". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ-ADAME, M. (1997): "Cesión de la presidencia en actos propios, la representación y la ordenación de los cónyuges en actos oficiales", ponencia en el "I Congreso Internacional de Protocolo" Oviedo, 1995. "Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo". Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

EMBID IRUJO, E (1981): "Autonomía municipal y Constitución". Revista Española de Derecho Administrativo. Núm. 30.

ENTRENA CUESTA, R.: "Comentarios al artículo segundo". La Constitución Española. Edición comentada. (1979). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

ESTEVE PARDO, J (1991): "Garantía institucional y/o función constitucional de las bases del régimen local". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 31.

ESTEVE PARDO, J.: Prólogo al libro de SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008): *El soft law* administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración. Civitas. Pamplona.

FANLO LORAS, A. (1990): Fundamentos constitucionales de la autonomía local. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): Sistema de Derecho Administrativo. Civitas - Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra).

- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986): Las constituciones históricas españolas (un análisis histórico-jurídico). Civitas. Madrid.
- FERNÁNDEZ-CARVAJAL GONZÁLEZ, R. (1969): La Constitución Española. Editora Nacional. Madrid.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y HEVIA, T. (1966): El hombre y la sociedad. Editorial Doncel. Madrid.
- FERRANDO BADÍA, J. (1984): El régimen de Franco: un enfoque político-jurídico. Editorial Tecnos. Madrid.
- FUENTE LAFUENTE, C. (2007): Manual práctico para la organización de eventos. Técnicas de organización de eventos II. Ediciones Protocolo. Madrid.
- FUENTE LAFUENTE, C. (2008): Protocolo oficial. Las instituciones españolas del Estado y su ceremonial. Ediciones Protocolo. Madrid.
- GALINO NIETO, F. (1999): Del Protocolo y Ceremonial Universitario y Complutense. Editorial Complutense. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2002): “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”. Revista de Administración Pública. Núm. 159. Septiembre - diciembre 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2004): Curso de Derecho Administrativo, vol. I. Civitas Thomson. Madrid.
- GARCÍA MORILLO, J. (1998): La configuración constitucional de la autonomía local. Marcial Pons. Madrid.
- GARCÍA OTERO, D. (2000): “Visión jurídica sobre una posible actualización de las normativas de precedencias en el marco del Estado Autonómico”, ponencia en el “III Congreso Internacional de Protocolo”. Valencia, 2000. Actas del Congreso. Editorial Protocolo. Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1981): “El status del Tribunal Constitucional”. Revista Española de Derecho Constitucional Vol. I. núm. 1. Enero - abril 1981.
- GARCÍA PELAYO, M. (1983): “La división de poderes y su control jurisdiccional”. Conferencia pronunciada en el centro asociado de la UNED de Burgos el 16 de marzo de 1983. Recuperado en octubre de 2016 de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1983-18-19-CA69662B/PDF>.
- GARCÍA ROCA, J. (2004): “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Núms. 294 – 295.
- GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, J. (1952): Viajes de extranjeros por España y Portugal. Aguilar. Madrid.
- GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2010): “Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al Derecho Premial”. Emblemata, Revista Aragonesa de Emblemática, núm. 16.
- GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI, F. (2017): Código de Ceremonial y Protocolo, versión digital, actualizado a 27 de noviembre de 2017. Nota del autor. Agencia Estatal del “Boletín Oficial del Estado”. Madrid. Recuperado en diciembre de 2017 de https://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=116_Codigo_de_Ceremonial_y_Protocolo&modo=1
- GARRIDO FALLA, F. (1976): Tratado de derecho administrativo. Volumen I, Parte general. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- GARRIDO FALLA, F. *et al.* (2001): Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid.

GIL-ROBES Y GIL-DELGADO, Á. “Comentario al artículo 54 de la Constitución” en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

GÓMEZ FERRER, R. (1987): “Relaciones entre leyes, competencia, jerarquía y función constitucional”. *Revista de Administración Pública* núm. 113.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1987): *Derecho Administrativo español*. Tomo I. Eunsa. Pamplona.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2012): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Volumen 1. Civitas. Madrid.

HART, H.L.A. (1961): *The concept of Law*. Oxford University Press.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: La posición constitucional de la Corona, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) (1991): *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. III: La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Civitas. Madrid.

IGLESIAS DE USSEL, J. (1996): “Implicaciones sociológicas del protocolo”. Conferencia Inaugural del Primer Encuentro de Responsables de Protocolo y Relaciones Institucionales de Universidad. Granada. Recuperado en abril de 2016 de https://www.protocolo.org/miscelaneo/ponencias/implicaciones_sociologicas_del_protocolo_primera_parte.html

IZU BELLOSO, M.J.: “El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas”. Recuperado en abril de 2015 de: http://www.navarra.es/a p p s e x t / D e s c a r g a r F i c h e r o / d e f a u l t . a s p x ? c o d i g o A c c e s o = P d f R e v i s t a J u r i d i c a & f i c h e r o = R J _ 4 7 _ I _ 4 . p d f

JELLINEK, G. (1892): *System der Subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg I.B. Akademische Verlagbuchhadnung von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

JORDANA DE POZAS, L. (1949): “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*. Número 48. Madrid

KELSEN, H. (1928): *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution. (La Justice Constitutionnelle)*. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*.

KERN, F. (1914): *Recht und Verfassung im Mittelalter*, Basel, s.d. en Bruno Schwabe & Co. Verlag. Leipzig.

LAVILLA RUBIRA, J.J., colaboración en MONTOYA MELGAR, A. (Dir.) (1995): *Enciclopedia Jurídica Básica*. Volumen IV. Civitas. Madrid.

LIZCANO DE LA ROSA, J.F. (1965): *Soluciones al protocolo. La etiqueta social. Ceremonial público. Los Congresos. La Hostelería. Colaboraciones. Relaciones Públicas*. Ediciones Pentágono. Barcelona.

LOCKE, J. (1689): *Second treatise on Civil Government*. Awnsham Churchill. Londres. Traducción al español en la edición de 2014: “Segundo tratado sobre el Gobierno civil”. Alianza Editorial. Madrid.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (1997): “Sustitución y representación de autoridades”. *Revista Internacional de Protocolo*, núm. 9. Ediciones Protocolo. Madrid.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2000): *Honores y Protocolo. Parte General*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2006): *Honores y Protocolo. Parte General*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2007): *Manual de Protocolo*. Ariel. Barcelona.

- MARCILLA CÓRDOBA, G. (2005): Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación. C.E.P.C. Madrid
- MARÍN CALAHORRO, F. (2010): Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional. Guía práctica. Editorial Síntesis. Madrid.
- MARTÍN OVIEDO, J.M. (2013): El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012). Consejo de Estado. Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, M. (coord.) (1991): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Volumen III. Civitas. Madrid.
- MARTÍNEZ-CORRECHER Y GIL, J. (1997). "La problemática del protocolo en España", ponencia en el "I Congreso Internacional de Protocolo". Oviedo, 1995. Publicado en "Ponencias del I Congreso Internacional de Protocolo". Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS, C. (1967): "Las funciones del Consejo del Reino". Revista de Estudios Políticos, núm. 152 marzo-abril de 1967
- MARTÍNEZ SUÁREZ, I. (2006): El protocolo en la administración local. Ediciones Protocolo. Madrid.
- MEDINA ÁVILA, CARLOS J. (2016): Manual de Protocolo y ceremonial militar. Editorial Síntesis. Madrid.
- MEDINA MUÑOZ, M.A. (1972): "El Consejo del Reino" artículo. Revista de Estudios Políticos. Número 181. Madrid.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1979): La Jefatura de Estado en el Derecho Público español. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- MESTRE DELGADO, J.F.: "El régimen sancionador", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) *et. al.* (2008): Comentarios a la Ley de la Lectura del Libro y de las Bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio). Iustel. Madrid.
- MONTERDE PASTOR, F. (1943): Protocolo oficial español. Ediciones Aeternitas. Valencia.
- MONTERO AROCA, J. *et al.* (2008): Derecho Jurisdiccional I. Parte General. Tirant lo Blanch. Valencia.
- MONTERO DÍAZ, J. (1998): Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978. Editorial Ariel. Barcelona.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2006a): El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI). Iustel. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2006b): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Vol II. Iustel. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2007): Derecho público de las Comunidades Autónomas. Tomos I y II. Iustel. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *et. al.* (2008): Comentarios a la Ley de la Lectura del Libro y de las Bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio). Iustel. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo IV: el Ordenamiento Jurídico. Agencia Estatal del "Boletín Oficial del Estado". Madrid.
- NÚÑEZ PÉREZ, M. "Comentario al artículo 136 de la Constitución", en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.
- OROZCO LÓPEZ (2014): "Entre pitos", anotación en el Blog del autor. Recuperado en mayo de 2016 de <http://www.protocol.es/?p=7299>.

- ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (2000): "Las competencias como paradigma de la autonomía local". "La reforma de régimen local", número extraordinario de Justicia Administrativa.
- ORTEGA CARBALLO, C. (2008): Comentario al artículo 65 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.
- OTERO ALVARADO, M.T. (2000): Teoría y estructura del Protocolo y el Ceremonial. Mergablum. Sevilla.
- OTERO ALVARADO, M.T. (2005): "Normativa de protocolo en el ámbito de la Junta de Andalucía: régimen de precedencias y tratamientos". Comunicación, núm. 3.
- OTERO ALVARADO, M.T. (2009): Protocolo y organización de eventos. Editorial UOC. Barcelona.
- OTERO ALVARADO, M.T. (2011): Protocolo y empresa. El ceremonial corporativo. Editorial UOC. Barcelona.
- OTERO ALVARADO, M.T. (2012): "Modelo de variables en la organización de eventos: una aportación a la aplicación de las normativas de protocolo y precedencias y las relaciones públicas organizacionales". Ponencia en el VII Congreso Internacional de Investigación en Relaciones Públicas. Recuperado en mayo de 2015 de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/29440>
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1997): Derecho Administrativo. Parte General. Volumen 1. Editorial Marcial Pons. Madrid
- PECES-BARBA, G. "Las razones de la democracia", comentario al Título II de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.
- PÉREZ HERRERO, J.C. (1997): "La estética del poder: El protocolo como disciplina esencial para el análisis y la gestión de la comunicación política". Derecho y Opinión, núm. 5. Departamento de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- PÉREZ ROYO, J. (2005) : Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Barcelona
- PÉREZ SERRANO, N. (1932): La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.
- PORTUGAL BUENO, M. del C. (2014): "Las celebraciones oficiales tradicionales cívico-religiosas de los municipios de España en el siglo XXI. La entrada episcopal en la Diócesis de Orihuela-Alicante". Tesis doctoral sin publicar. Universidad Católica San Antonio. Murcia.
- POSADA, A. (1932): *La Constitution de la République Espagnole du 9 décembre 1931*. Revue du droit public et de la science politique. París.
- PRADIER-FODERE, P. (1881): *Cours de Droit Diplomatique*. Tomos I y II. A. Durand et Pedone-Lauriel. París.
- PUMAR VÁZQUEZ, J. (1990): Ceremonial y Protocolo. Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela (La Coruña).
- RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2003): Curso Superior de comunicación y protocolo. Universidad de Vigo.
- RAMOS FERNANDEZ, F.L. (2007): El Protocolo Universitario. Historia, tradiciones y práctica actual del ceremonial en la Universidad Española. Consello Social de la Universidade de Vigo. Universidad de Vigo.

RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2010): Comunicación y Protocolo en el espacio local. Imagen y transparencia de las instituciones públicas. Servicio de Publicaciones de la Diputación de Pontevedra.

RAMOS FERNÁNDEZ, F.L. (2013): "El protocolo como ciencia propia en el ecosistema de la Comunicación. Espacios posibles para transformar una técnica en una disciplina científica" "Estudios sobre el Mensaje Periodístico", vol. 19, número 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Recuperado en enero de 2016 de <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/43489>.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. y VELASCO CABALLERO, F. (1999): Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE. Revista Española de Derecho Constitucional, Año 19. Número 55, enero-abril 1999.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, A.A. (2007): Protocolo y ceremonial en las Fuerzas Armadas. Ediciones Protocolo. Madrid.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2007): "La función Consultiva en la España actual", ponencia presentada en las Jornadas sobre la Función Consultiva. Madrid, 2007.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2008): Comentario al artículo 56 de la Constitución en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.). *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

ROMANO, S. (1947): *Principii di Diritto Costituzionale Generale*. Giuffrè. Milán,

RUBIO LLORENTE, F. (1982): "Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional". Revista de Derecho Político, número 16, invierno 1982-1983.

SÁINZ MORENO, F. (coord.). (2001): VII Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados. Departamento de Publicaciones. Madrid.

SALAS HERNÁNDEZ, J. (1977): De nuevo sobre los reglamentos autónomos en Derecho español. Revista de Administración Pública. Número 184.

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1972): "El recurso de contrafuero y la protección del orden constitucional". Revista de Estudios Políticos, número 181,

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1974): Historia del Constitucionalismo Español. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984): Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. "Protocolo y Derecho: juricidad del protocolo", en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. (coord.) (2014): Actas del "I Congreso Internacional 'El Protocolo Contemporáneo'". Madrid 23 al 25 de abril de 2014. Desde el Congreso de Viena hasta la actualidad 1814-2014". SEEL - Sociedad de Estudios Institucionales. Madrid.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. (2017): Fundamentos del Ceremonial y del Protocolo. Editorial Síntesis. Madrid.

SANTAMARÍA PASTOR, J. (1981): "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas". Revista de Derecho Público núm. 9. UNED.

SANTAMARÍA PASTOR, J. (1982): "Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales". Revista Española de Derecho Constitucional. Número 34.

SANTAMARÍA PASTOR, J. (1998): Principios de Derecho Administrativo. Volumen I. 2ª edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2008) : El *soft law* administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración. Civitas. Pamplona.

SCHMITT, C. (1982): Teoría de la Constitución. Alianza Editorial. Madrid (reimpresión de la traducción de AYALA, F. de 1934, a partir de la primera edición original alemana de 1927).

SCHRAMM, P. E. (1954 - 1956): *Herrschaftszeichen und Staatsymbolik. Beiträge zu ihrer Geschichte vom 3. bis zum 16. Jahrhundert.* ("Atributos de la autoridad y simbólica del Estado. Contribuciones a la historia de los siglos III a XVI") Stuttgart. Alemania.

SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E. (2009) : Constituciones y periodos constituyentes en España, 1808-1936. Editorial Siglo XXI. Madrid.

SOLÉ TURA J. y APARICIO, M.A. (1988): Las Cortes Generales en el sistema constitucional. Tecnos. Madrid.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. Comentario al artículo 2 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

SOUTO PRIETO, J. La necesidad de protocolo especializado según las organizaciones: la justicia, en RAMOS FERNÁNDEZ, L.E. (Ed.) (2003): Curso Superior de Comunicación y Protocolo. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Universidad de Vigo.

SULLEIRO GONZÁLEZ, P. (1971): Protocolo, honores y distinciones en las Corporaciones Locales. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

TORNOS MAS, J. (1983): La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Revista de Administración Pública. Números 100-102.

TORRES DEL MORAL, F. (2012): Estado de derecho y democracia de partidos. Universitas. Madrid.

TORRES MURO, I. La autonomía de las universidades, comentario al artículo 27.10 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

TORRES-DULCE LIFANTE, E.: Comentario al artículo 124 de la Constitución: El Ministerio Fiscal como órgano constitucional, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, F. (1983): "Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española esbozo de una construcción institucional". Boletín de Información Ministerio de Defensa. número 170.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. (2004): Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico. Tirant lo Blanch. Valencia.

VALLS NAVARRO, L. (2000): "Antecedentes históricos del Real Decreto 2099/1983 en el Protocolo franquista. 'Mutatis Mutandis'". Comunicación en el "III Congreso Internacional de Protocolo" Valencia, 2000. Actas del Congreso. Editorial Protocolo. Madrid.

VELASCO CABALLERO, F. Comentario al artículo 140 de la Constitución: la autonomía municipal, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.

VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2000): Tratado de Protocolo de Estado e Internacional. Ediciones Nobel. Madrid.

VILARRUBIAS SOLANES, F.A. (2004): Derecho Premial. Protocolo, Ceremonial, Heráldica y Vexilología en el Estado, en las corporaciones públicas y en la empresa multinacional. Ediciones de la Universidad de Oviedo.

XIOL RÍOS, J.A. Comentarios al art. 123 de la Constitución, en CASAS BAAMONDE. M.E. y RODRÍGUEZ – PIÑERO Y BRAVO – FERRER, M. (Dir.) *et al.* (2008): Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario. Fundación Wolters Kluwer. Madrid.