

QUIEROSABER

La historia del protocolo

M^a Teresa Otero

La historia del protocolo

M^a Teresa Otero Alvarado



EDITORIAL UOC

Director de la colección: Lluís Pastor
Editor de la colección: Jordi Pérez Colomé

Diseño del libro y de la cubierta: Natalia Serrano

Primera edición en lengua castellana: junio 2015

© M^a Teresa Otero, del texto

© Editorial UOC (Oberta UOC Publishing, SL), de esta edición
Rambla del Poblenou, 156, 08018 Barcelona
<http://www.editorialuoc.com>

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

ISBN: 978-84-9064-393-8

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

M^a Teresa Otero Alvarado

Doctora en Ciencias de la Información y licenciada en Geografía e Historia.

Profesora de Programación y técnicas de las relaciones públicas; protocolo en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla. Presidenta de la Asociación Universitaria de Relaciones Públicas y Protocolo de Andalucía. Ha sido responsable de protocolo de la Junta de Andalucía y de la Exposición de Sevilla de 1992.

QUÉ QUIERO SABER

Lectora, lector, este libro le interesará si usted quiere saber:

- Qué es el protocolo.
- En qué se diferencia del ceremonial y la etiqueta.
- Cuándo surgió.
- Cómo ha ido cambiando a lo largo de la historia.
- Cuáles son las características básicas hoy del protocolo en España.

Índice

QUÉ QUIERO SABER	7
La presencia pública del poder político	13
UN SISTEMA DE COMUNICACIÓN	15
Comunicación y protocolo	16
Los tipos de relaciones	17
La comunicación verbal y no verbal	21
Relaciones públicas y protocolo	22
De la persuasión al consenso	23
Orígenes y evolución de las relaciones públicas	24
QUÉ ES EL PROTOCOLO	35
Ceremonia y ceremonial	40
Etiqueta	41
LA ANTIGÜEDAD	45
Asia Anterior y Egipto	45

China	46
Grecia	48
Roma	50
Bizancio	51
Península Ibérica	52
LA EDAD MEDIA	55
Carlomagno, el precursor	55
Problemas de representación y precedencias	57
Ducado de Borgoña	59
Península Ibérica	60
La monarquía visigoda	61
España musulmana (Al-Ándalus)	62
Los reinos cristianos	63
EL RENACIMIENTO	67
El ceremonial público	67
El refinamiento de las costumbres	70
España: los Reyes Católicos	70
España imperial	72
Carlos I de España y V de Alemania	72
Felipe II	74
Otros Habsburgo	74
EUROPA EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII	77
Absolutismo francés	78
EL SIGLO XIX	81
Ceremonial público	81

La primera normativa en España	82
José I	83
Los Borbones	83
SIGLO xx Y ACTUALIDAD	87
Reglamentación	87
El protocolo en España	89
Los Borbones	89
II República	91
Franquismo	92
Democracia y monarquía parlamentaria	103
Bibliografía	133

La presencia pública del poder político

Este libro establece la vinculación entre ciencias sociales, comunicación, relaciones públicas, acontecimientos especiales, ceremonial y protocolo. Hay que realizar el encuadre teórico de una disciplina, el protocolo, que parece que está «flotando en el espacio», sin relaciones orgánicas ni estructurales con otras ciencias sociales. Se plantean sus nexos de unión con la historia, la sociología, la diplomacia, el derecho o la antropología, pero ¿cuál es el marco en el que se desarrolla, qué dependencia y relación mantiene con otras materias, o cuál es su grado de científicidad?

Las ceremonias aparecen como un conjunto de formas externas de consideración y respeto a las jerarquías religiosas o políticas, pero siempre vinculadas al poder. En las antiguas civilizaciones, pertenecen al ámbito de lo sagrado y se transmiten, generalmente, por medio de manifestaciones rituales.

Solo con el paso del tiempo empiezan a ser descritas verbalmente como parte de la cotidianidad de la vida de soberanos y dignidades, centrándose en los aspectos de la etiqueta o ceremonial personal. Y es relativamente reciente la aparición de documentos precisos sobre protocolo: la ordenación que realiza el poder político de su presencia pública.

UN SISTEMA DE COMUNICACIÓN

La primera premisa con la que contamos es que hemos de ubicar al protocolo en las ciencias sociales y enfocarlo en términos comunicativos: está enmarcado en el ceremonial oficial, un sistema de comunicación que el Estado pone en funcionamiento en los actos para relacionarse óptimamente con sus públicos. Una comunicación verbal y no verbal, tradicionalmente (y hasta hace poco) interpersonal o colectiva no masiva y formalmente normativa, cuya funcionalidad está en ordenar el ámbito espacio-temporal en el que se desenvuelve el emisor, con un doble objetivo: primero, transmitir fidedignamente la propia identidad y con ella el equilibrio de fuerzas existente en la comunidad, y segundo, generar o mantener un clima favorable que permita un cordial desarrollo de determinados eventos, los denominados actos o acontecimientos especiales, y que se establezcan en ellos interrelaciones fluidas entre la organización emisora y sus públicos.

Hemos de tener en cuenta que, por extraño que hoy nos resulte, hasta mediados del siglo XX no tiene lugar la irrupción generalizada de los medios de comunicación de masas en las grandes ceremonias: la retrasmisión por televisión de la coronación de Isabel II de Inglaterra (1953) supuso un hito decisivo que marcó el antes y el después en el plano de la comunicación política e institucional. Hasta ese momento, las ceremonias eran un complejo sistema de comunicación interpersonal y colectivo no masivo que causaba los efectos previstos en el público asistente a ellas, que era el verdaderamente implicado. Estas premisas de funcionamiento se han visto trastocadas por completo, y quienes antes eran los protagonistas primarios y secundarios de actos oficiales se han transformado hoy en actores de un espectáculo que es seguido a distancia por innumerables espectadores.

Comunicación y protocolo

Toda actividad se desarrolla por medio de la comunicación. Cuando los seres humanos comenzaron a actuar en grupo necesitaron comunicarse entre ellos para conseguir los fines que se proponían y, a medida que estas relaciones se fueron haciendo más complejas, tuvieron que idear sistemas más elabora-

dos de comunicación que les permitieran organizarse mejor para conseguir sus objetivos concretos (entre estos sistemas, las ceremonias). Para conocer los vínculos entre protocolo y comunicación, nos interesa abordar la cuestión desde dos perspectivas específicas: la interrelación entre los sujetos comunicantes y la modalidad de emisión.

Los tipos de relaciones

En la interrelación entre los sujetos comunicantes hemos de diferenciar si la comunicación se produce entre emisor/receptor directamente, donde prima la fidelidad en el mensaje sobre la universalidad de su distribución, o a través de canales de intermediación como los *mass media*, que manipulan el mensaje pero lo hacen llegar a todas partes. Según este grado de independencia tienen lugar tres tipos de comunicación:

Primero, la comunicación interpersonal: se produce entre un emisor y un individuo o un grupo reducido de ellos, que comparten la misma unidad espacio-temporal, de un modo alternativo y sobre todo sin medios de comunicación de masas que sirvan de intermediarios entre ellos. Un ejemplo sería una audiencia entre un jefe de Estado y los miembros del cuerpo diplomático o de un colegio profesional, en la que todos comparten la misma sala durante un mismo tiempo, y en la que uno a uno se saludan (anfi-

trión e invitados), pudiendo producirse también unas palabras de salutación a todos.

Al ser un grupo reducido, no se necesitan micrófonos, y si los medios de comunicación están presentes, no lo están en carácter de intermediarios entre emisor y receptores presentes del discurso, sino como retransmisores del acto, «empaquetado», a terceras personas en cualquier ocasión y lugar del planeta. El evento tiene valor en sí mismo, y produciría los mismos efectos en sus participantes con o sin la presencia de prensa, radio o televisión.

Este tipo de comunicación se produce cara a cara con un público seleccionado de antemano, y resulta más difícil de manipular, puesto que emisor y receptor pueden aclarar malentendidos entre ellos con inmediatez y, sobre todo, porque la comunicación no verbal funciona como un código que ayuda a descifrar los mensajes verbales. Como inconveniente, podríamos citar lo limitado de su alcance, pues es realmente más efectiva cuanto menor sea el número de participantes y, de hecho, una de las claves de su efectividad es precisamente su carácter exclusivo.

Segundo, la comunicación colectiva no masiva: se produce entre un emisor y un número elevado de individuos, que comparten la misma unidad espacio-temporal, y su criterio definidor no es tanto el número de individuos receptores como la simultaneidad en el proceso. Un ejemplo sería la celebración de una rueda de prensa por parte de un alto cargo de la Administración, que habla a un grupo de pe-

riodistas, o la conferencia de un premio Nobel. Todos comparten el mismo espacio y reciben el mismo mensaje a la vez, sin la intermediación de medios de comunicación de masas. Y existe la posibilidad de que cualquiera de ellos tome la palabra para realizar alguna pregunta y se alterne o, mejor, se simultanee la comunicación colectiva no masiva con la interpersonal. También tiene valor por sí misma y produce sus efectos al margen de su explotación comunicativa.

La comunicación colectiva no masiva es muy efectiva para hacer llegar mensajes a grupos más o menos numerosos, elegidos por el emisor, y no es fácil de manipular porque se produce ante muchos testigos y cualquiera de ellos puede exigir explicaciones complementarias. Aunque no es tan limitado su alcance como en la comunicación interpersonal, también podemos señalar este inconveniente, que en grupos numerosos puede verse incrementado por la imposibilidad de que todos participen activamente.

Tercero, la comunicación colectiva masiva: se produce entre un emisor y un número elevado de individuos que no comparten la misma unidad espacio-temporal, y siempre con la intermediación de medios de comunicación de masas. Como muestra, tendríamos cualquiera de los dos ejemplos antes analizados nos sirve para ilustrar este tercer tipo, que, frente a los dos anteriores, necesita el acto, el evento, la ceremonia, como materia prima para constituir una noticia o espectáculo.

La retransmisión de la audiencia o la rueda de prensa, que ya han causado sus efectos relacionales, convierte a sus protagonistas primarios (emisor de la comunicación) y secundarios (receptores de la comunicación) en meros actores de una representación que se empaqueta y comercializa dirigida a unas audiencias generalmente poco vinculadas con ellos y en la que por tanto no produce efectos relacionales, sino lúdicos y, en el mejor de los casos, informativos.

La enorme ventaja de la comunicación colectiva masiva se centra en su capacidad de llegar *urbi et orbi*; sin embargo, desde una perspectiva publicirrelacionista, esta ventaja se ve descompensada por la pérdida total del control sobre el mensaje, que puede ser sometido a todo tipo de manipulaciones por el medio intermediario, desde evitar o magnificar su difusión a realizarla en condiciones óptimas o pésimas, con todo tipo de cortes y cambios y en los momentos más o menos oportunos.

Para las relaciones públicas, la comunicación colectiva no masiva y la interpersonal son los medios más efectivos para conseguir sus objetivos, al permitirnos relacionarnos directamente y sin intermediarios con nuestros públicos y hacerles llegar nuestros mensajes fidedignamente. Y podemos decir que los actos, los eventos, son una de las modalidades más efectivas de comunicación interpersonal y colectiva no masiva con la que un buen publicirrelacionista puede contar.

La comunicación verbal y no verbal

En el proceso comunicativo conviven dos modalidades de emisión: la consciente y la inconsciente, es decir, comunicación verbal y comunicación no verbal. Esta diferenciación no supone una dicotomía insalvable o incompatible. Es más, se trata de dos canales íntimamente ligados pero que en ocasiones pueden aparecer separados y, en más de las previsibles, no coinciden los mensajes enviados por ambos.

Si analizamos algún acto de los que cotidianamente tienen lugar a nuestro alrededor, podremos comprobar fácilmente cómo la comunicación verbal y la no verbal a veces dan mensajes contrapuestos. Podemos recibir una tarjeta de invitación para asistir a la inauguración de un ciclo de conferencias estivales a la que el alcalde se complace en invitarnos, tarjeta en la que el emisor de la comunicación y organizador del acto aparece claramente definido. Sin embargo, cuando acudimos al acto y analizamos la mesa presidencial, la autoridad que preside es el consejero de Cultura o la presidenta de la Diputación, quedando el alcalde relegado a un lugar secundario e indicando con su ubicación espacial lo contrario de lo indicado por la tarjeta.

De aquí la importancia que cobra para las relaciones públicas organizacionales el dominio de los códigos comunicativos no sólo a un nivel verbal, oral o escrito. Es evidente que un buen relacionista público debe conocer a la perfección las técnicas más avan-

zadas de comunicación verbal, ya que se va a valer de ellas como instrumentos imprescindibles para conseguir sus objetivos relacionales. Nadie pone en duda la efectividad de saber redactar un discurso, convocar un encuentro con los medios, realizar el *briefing* del nuevo logo o celebrar un congreso profesional del sector.

Sin embargo, sin un conocimiento exhaustivo de las técnicas de comunicación no verbal, todo esto puede quedar reducido a un discurso muy meditado contradicho por las actuaciones del inconsciente o, lo que es peor, la ignorancia. ¡Cuántas veces gestos, indumentaria y orden de intervención o ubicación en un evento han puesto en evidencia rimbombantes manifestaciones públicas de excelencia!

Relaciones públicas y protocolo

Desde los orígenes de unas relaciones públicas dependientes del periodismo, la publicidad o la propaganda e impulsadas por la necesidad de persuadir a los públicos organizacionales de la idoneidad del propio discurso a las relaciones públicas del siglo XXI, enmarcadas en las tesis del consenso y el denominado antagonismo cooperante, la organización de eventos ha recorrido un largo camino y ha demostrado una efectividad creciente como una de las herramientas

más poderosas y efectivas con las que cuenta nuestra disciplina.

De la persuasión al consenso

No podemos hablar de comunicación sin tener en cuenta un elemento fundamental para la historia de las relaciones públicas: la persuasión. Ya Aristóteles, cuando planteaba la clasificación de la oratoria atendiendo al oyente en su *Retórica*, definía tres clases de discursos con finalidades distintas en retórica. También Platón en el diálogo *Gorgias* analizaba la interacción entre comunicación y persuasión poniendo en boca de Sócrates la definición de la retórica como «la obrera de la persuasión» y adelantándose en muchos siglos a lo que las relaciones públicas realizan desde hace algo más de uno.

Partiendo de estas primeras argumentaciones, podríamos seguir con las tesis que consideran que toda persuasión implica necesariamente comunicación o con las que afirman que existe comunicación siempre que un emisor influya a un receptor. Pero lo que parece claro es que el carácter persuasivo de la comunicación le viene dado por la intencionalidad de la fuente emisora, independientemente de la forma empleada y los resultados conseguidos. Existe un emisor o fuente que intenta influir en su receptor por medio de la comunicación, y esa intencionalidad ha

impregnado las acciones comunicativas y dentro de ellas las propias de las relaciones públicas.

A estos planteamientos, podemos añadir que existe una intencionalidad persuasiva en la comunicación no verbal que se produce en los actos o eventos por medio de las ceremonias, al valerse de planteamientos de retórica no escrita que, precisamente por este carácter no escrito y frecuentemente teatralizado, favorecen una percepción inmediata por parte del público, con lo que resulta más eficaz que la retórica oral o escrita. Cualquier discurso pronunciado por un líder político provoca una reacción de alerta que no se produce cuando contemplamos la ceremonia de una boda real, ya que no estamos tan habituados a defendernos de la retórica no verbal, directamente enfocada al mundo de las emociones y los sentimientos, como de la verbal, dirigida al cerebro y al intelecto.

Orígenes y evolución de las relaciones públicas

Aunque se atribuye la paternidad del término relaciones públicas (*public relations*) al tercer presidente de Estados Unidos, Thomas Jefferson, en 1802, no comienza a usarse con normalidad hasta los años veinte del siglo pasado. El mismo Ivy Lee, pionero de la profesión, apenas lo emplea hasta pasada la Primera Guerra Mundial.

Para Bernays, las relaciones públicas aparecieron en la esfera pública como un procedimiento de cap-

tar voluntades para un programa político determinado por medio de acciones sobre todo propagandísticas, más para lograr adhesiones que para decir la verdad y con un planteamiento de información persuasiva. Los resultados positivos alcanzados en aquel tipo de comunicación político-propagandística llevan a las empresas a aplicar estas técnicas para trasvasar al mundo comercial la predisposición ideológica favorable del colectivo social y transformándolo en «colocar» el bien o servicio que vende o presta a ese colectivo (publicidad).

Tanto Lougovoy y Huisman como Moore y Canfield consideran que éstas son las circunstancias necesarias para que aparezcan las relaciones públicas como las conocemos hoy: el desarrollo de los medios de comunicación de masas; una industrialización rápida a gran escala; tradición política; la aparición de diferentes modalidades de comunicación persuasiva; la expansión que sobreviene al crecimiento demográfico; el reconocimiento de la responsabilidad social para responder a las necesidades del público; una administración del Estado compleja y diversificada; la adopción por parte de las empresas de códigos de ética, o al menos la presión sobre ellas de determinados colectivos que luchan por sus derechos; la creciente formación en relaciones públicas a diferentes niveles educativos y la lenta pero imparable profesionalización de la disciplina, y la creación de asociaciones sectoriales.

A estas condiciones socio-políticas y económicas añadiríamos otras desde el punto de vista del estudio de la disciplina (Arceo, 1988): una ley o principio general basado en un corpus teórico sobre los conceptos que permita analizar con claridad las acciones de relaciones públicas, y una metodología con la que poder trabajar por objetivos en este campo y que se acerque en lo posible al método científico.

Todas estas circunstancias se dan por primera vez en los Estados Unidos de América, la nación donde surgen las relaciones públicas, a la vez que su propia independencia, alimentados ambos procesos por las teorías francesas de la Ilustración y sostenidos por unas condiciones socio-económicas adecuadas.

No podemos dejar de hacer referencia a la historia de la disciplina a partir del autor tal vez más relevante en las relaciones públicas de vanguardia: James E. Grunig, que —junto con su esposa Larissa, James Hunt y David Dozier— han elaborado todo un análisis científico al respecto. Se trata de los denominados cuatro modelos de relaciones públicas, actualmente elevados a cinco y propuestos en distintas obras y que se han ido desarrollando y superponiendo a lo largo de la historia sin que desaparezca ninguno.

Estos modelos tienen su antecedente clásico más lejano en el *Gorgias* (387 a. C.) de Platón (Otero, 1998, 2000), en el que aparecen cuatro personajes clave y cada uno de ellos realiza una exposición sobre su visión de la retórica desde diferentes postulados que coinciden con los citados modelos. El coloquio de

Sócrates con Gorgias, Polo y Calicles está estructurado en tres actos con enfrentamientos sucesivos, en los que cada interlocutor se retira vencido tras defender estas posturas.

Gorgias cree que el conocimiento de lo justo y lo injusto es ajeno a la enseñanza y práctica de la retórica. Polo defiende que el poder, al margen de la justicia, ofrece una dicha segura. Calicles dice que la ambición individual puede saciarse con el poder por medio de la injusticia. Defiende el derecho del más fuerte, sin reparos morales, y Sócrates cree que la justicia es el objetivo de la política, sólo el justo puede ser feliz y es mejor sufrir la injusticia que cometerla.

¿Por qué hacemos referencia aquí a este texto? Por el debate sobre la utilización de la comunicación persuasiva en las relaciones públicas, que convierte a los primitivos sofistas en antecesores remotos de los relacionistas públicos de ayer y aun de hoy, puesto que, si la retórica constituye un instrumento importante de poder en nuestro sistema democrático, no lo era menos en la democracia ateniense. Si tenemos en cuenta que los eventos son acciones muy efectivas de relaciones públicas y que como tales pueden convertirse en instrumentos de persuasión, deberíamos incorporar a este análisis la retórica no verbal de las ceremonias.

Pero hay algo más en nuestro esquema sobre *Gorgias* que viene a coincidir con los planteamientos de Grunig: la importancia de la ética cuando Sócrates reflexiona sobre lo justo y lo injusto preconfigura los

nuevos posicionamientos referidos a la responsabilidad social. Platón pone en boca de Sócrates la importancia de diferenciar lo justo y lo injusto en el arte de persuadir y la necesidad de unir retórica y verdad.

Veamos cuáles son estos modelos de comunicación y cómo inciden en el ámbito del protocolo y la organización de eventos.

El primer modelo, agente de prensa o *publicity*. Refleja una forma de comunicación que comenzó a darse en el siglo XIX y que aún hoy persiste en determinados despachos y corresponde a unas relaciones públicas intuitivas, basadas en la emisión de cualquier tipo de información válida para conseguir notoriedad, incluida la manipulación y/o la mentira, y sin ningún tipo de investigación ni retroalimentación. Comunicativamente hablando es unidireccional y asimétrico, y lo representa Phineas Taylor Barnum (1810-1891), el *showman* y precursor de las relaciones públicas.

Todavía hoy aparecen anunciados seudoeventos en los que la mayor atracción es un fraude. Se convocan con exclusivos fines mercantiles y con el propósito decidido de engañar a los incautos que acudan a ellos, en la más pura tradición de la trayectoria del propio Barnum y su «mujer sirena».

El segundo modelo, de información pública. Esta segunda etapa, representada por Ivy Ledbetter Lee (1877-1934) y su frase «el público tiene derecho a saber», sigue siendo unidireccional y asimétrica, pero responde a la verdad y la transparencia y comienza

a utilizar la filantropía como modo de conseguir popularidad.

Con el paso del tiempo, los modelos de actuación en relaciones públicas van decantándose a favor de la teoría y la técnica, eliminan el engaño y el secretismo, abogan por la transparencia informativa y realizan investigaciones para llegar a conocer lo que en el *Gorgias* se denomina «el alma» de los ciudadanos. Una gran mayoría de los gabinetes de prensa actuales continúan trabajando con este modelo de relaciones públicas, preocupándose más de proporcionar la información que la organización considera oportuna para sus intereses que de satisfacer las demandas de sus públicos. Diríamos lo mismo de las organizaciones que producen eventos de escaso interés para el público pero de gran lucimiento propio.

El tercer modelo, bidireccional y asimétrico. Este nuevo modelo pretende persuadir científicamente, mediante una investigación seria y motivacional del público, al servicio de los objetivos de la organización y con incipiente retroacción. Está representado por Edward L. Bernays (1891-1993) y se apoya en la afirmación de que las relaciones públicas son una realidad que no puede darse separadamente de la democracia.

Ambas, democracia y relaciones públicas, parten de la adecuación y negociación de intereses diferentes y a menudo contrapuestos, y el ejercicio de la comunicación persuasiva es un exponente ejemplar de la salud democrática de nuestra sociedad, en la que

cualquier afirmación puede ser rebatida por quienes no la comparten. No ocurre así en regímenes totalitarios, en los que la sociedad recibe por un único canal la información-propaganda emitida por el poder, sea del tipo que sea, sin ninguna posibilidad de defenderse de ella ejerciendo su derecho a discrepar.

Este modelo se da con frecuencia en los gabinetes de protocolo de instituciones públicas, que a la hora de negociar con otras instancias implicadas en los eventos a los que acuden muestran un gran interés por conocer cuáles son sus planteamientos para posteriormente imponer un desarrollo de acto ajeno por completo a éstos y afín a los propios objetivos.

El cuarto modelo, bidireccional y simétrico. Vinculamos esta última reflexión al cuarto modelo, representado también por Bernays, y que entiende las relaciones públicas como un *management* socialmente responsable basado en la investigación, el entendimiento y el mutuo acuerdo. Asume todas las características del anterior, pero la persuasión se supedita al mutuo entendimiento, de manera que los cambios afectan al público receptor tanto como a la entidad emisora.

José Luis Arceo, catedrático de relaciones públicas, planteó en su día la necesidad de establecer un quinto modelo de teoría y práctica de las relaciones públicas que sería básicamente el cuarto (mutuo acuerdo), pero asumiendo los propósitos de persuasión científica y desechando el enfoque de la presión sobre los públicos propios del tercer modelo. Éste

sería el único enfoque posible para las relaciones públicas de organizaciones «excelentes» y socialmente responsables que —desde la investigación— no renuncian a sus objetivos persuasivos pero los supeditan al mutuo entendimiento y al consenso.

La negociación entre los distintos sujetos implicados en un acto puede enfocarse desde estas perspectivas con mayores garantías de éxito, y la configuración de los espacios y tiempos comunes se ajusta mejor a las identidades corporativas.

El quinto modelo, el antagonismo cooperante. Años más tarde, Grunig, su esposa Larissa y David Dozier (1995) propugnan también un quinto modelo centrado en la figura del relacionista público, al que ubican en la liminaridad fronteriza entre la organización y sus públicos y al que hace responsable de buscar y realizar los pactos necesarios para, respetando las discrepancias, centrarse en las coincidencias.

Este modelo sería el ideal para el desarrollo de las relaciones públicas contemporáneas, ya que dotaría a los publirrelacionistas de una capacidad gestora y negociadora de gran valor para sus organizaciones. Les permitiría prever los conflictos potenciales de carácter relacional y poner los remedios necesarios para evitar las crisis, y en el caso de producirse les dotaría de los recursos oportunos para minimizarlas. Por otro lado, un conocimiento amplio de la cultura organizacional los posicionaría en una situación privilegiada para definirla y transmitirla de un modo fidedigno a sus públicos.

¡Qué lejos nos encontramos frente a este perfil con el «relaciones públicas» o el «maestro de ceremonias» que cine y literatura han caricaturizado en tantas ocasiones por su carácter manipulador, superficial y ridículo! Si hace años bastaba para ejercer la profesión con tener una buena presencia física, don de gentes, unos apellidos rimbombantes, una buena agenda de contactos y estar en disposición de hacer y pedir favores, afortunadamente ya en el último tercio del siglo XX comenzaron a ubicarse en España, en el mundo profesional, titulados superiores con formación específica universitaria, que aplicaban la investigación y la metodología científica a la organización de eventos.

La teoría y la práctica de las relaciones públicas en los umbrales del siglo XXI nos remiten más que nunca al ideal preconizado por Sócrates sobre el carácter ético de la retórica: el conocimiento de las almas (investigación) nos conduce al de las necesidades y los deseos de la ciudadanía (público receptor), al objeto de que el orador (emisor directo o indirecto) pueda adecuar no su mensaje, sino su comportamiento a esas necesidades y deseos para hacer un bien (servicio a la comunidad) y no para cometer una injusticia. Así, podemos decir que las relaciones públicas del futuro están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la vertebración y el desarrollo de las sociedades democráticas, ya que el mayor éxito de

la comunicación consiste precisamente en lograr ser lo que se desea parecer.

En pocas facetas de las relaciones públicas se da esta perspectiva con mayor intensidad que en el protocolo. Si entendemos que las normas protocolarias se ocupan de conformar espacio-temporalmente los ámbitos en los que se desenvuelve el poder establecido, y que los jefes de protocolo son publicirrelacionistas especializados en gestión de públicos en eventos, parece fácil deducir que de sus capacidades de investigación, gestión y negociación dependerá en gran medida el éxito o el fracaso de la presencia pública de las instituciones implicadas.

QUÉ ES EL PROTOCOLO

A pesar de la gran amplitud del espectro de interpretaciones que la sociedad realiza del término *protocolo*, prácticamente todas las definiciones se centran en su carácter procesal, que le hace referirse al modo como se desarrollan las cosas. Coloquialmente, se utiliza para indicar tanto el vestuario que se debe llevar en una boda como la manera de saludar, andar o incluso la disposición de los cubiertos en la mesa... y hemos de empezar por afirmar con rotundidad que nada de esto es protocolo.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el término *protocolo* procede del bajo latín *protocollum*, y éste del bajo griego Πρωτολλον, y se define como: «regla ceremonial diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre». Sin embargo, para entender el que consideramos significado auténtico de *protocolo*, hemos de acudir a las aportaciones de la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, «el Espasa», (en adelante, para su cita, EUIEA), ya que el

vocablo aparece en 1922, y nos indica lo que en esas fechas se entendía por protocolo: una serie de documentos (escrituras matrices, actas, libros, minutarios o escrituras) que recogen textos de importancia y de valor legal. El protocolo aparece entonces como el continente, el soporte y no como el contenido de las actas, los formularios o las reglas a las que hace referencia.

Pero es la octava acepción del término la que nos ilustra sobre lo que pensamos que puede ser el significado original de la palabra: «Nombre que se daba en Roma al sello impreso o escrito en el papel destinado a extender las actas públicas. La novela *XLIV* de Justiniano prohíbe quitar o cortar el protocolo de las cartas que designaba el año en que se había fabricado el pergamino y el nombre del oficial que lo había despachado».

En este mismo sentido, y referido al término *encuadernación* se afirma: «Por los años de 450 los dignatarios del Imperio de Oriente llevaban en las ceremonias públicas grandes libros cuadrados que contenían las instrucciones del Emperador para la administración de las provincias, cuyos libros estaban encuadernados en cuero verde, rojo, azul o amarillo, cerrados con correas o corchetes y adornados de varillas de oro horizontales o formando rombos o losanges, con el retrato del emperador pintado o dorado en las tapas».

Podríamos pensar que estos libros fueran los verdaderos protocolos o *protos kollois*, es decir, las prime-

ras copias u originales y no la primera hoja encolada de los volúmenes, como se ha mantenido de un modo general hasta ahora, especialmente porque entonces no se encolaban las encuadernaciones, sino que se cosían con bandas de cuero o de metal.

Protocolo, por derivación del nombre original del sello que las autentificaba, serían las normas del ceremonial oficial y por extensión de las escribanías, justamente al revés de lo que dice el diccionario en la primera definición.

Corroborando esta interpretación, en el vocablo *códice* se dice: «En 7 de julio de 1503 los Reyes Católicos mandaron que los escribanos tuvieran un protocolo (del griego *protos*: ‘primero’ y *kollos*: ‘parte o miembro’) o libro encuadernado, formado de papel o pliego entero, en que estaban copiadas extensamente las escrituras que ante ellos se habían otorgado, con los nombres de los contratantes, fechas y expresión minuciosa de circunstancias especiales y cláusulas, autorizándolos con la firma y signo correspondiente, cuyos registros o manuales, como hoy se llaman, son también fehacientes se consideran como verdaderos originales».

Según lo expuesto, podemos afirmar que se habría denominado *protocolo* en el mundo romano al sello autentificador de los documentos públicos, para designar en el Imperio Bizantino a los mismos documentos sobre la Administración imperial que los dignatarios portaban en las grandes ceremonias, y ya en el reinado de los Reyes Católicos a los libros origina-

les de registro de las escrituras públicas. Así, *protocolo* habría pasado a ser el documento en el que se inscriben acuerdos notariales y posteriormente diplomáticos, y por extensión modernamente las mismas normas contenidas en ellos referidas al ámbito de actuación del poder.

Si volvemos a la tercera acepción de la definición del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, encontramos una magnífica guía para desentrañar el significado del término (tabla 2). Se trata en primer lugar de una regla, una norma, algo establecido y fijo que hay que cumplir. Y una norma que regula las ceremonias, ya sea en el ámbito de lo diplomático, que afecta a las relaciones entre países y organismos internacionales, ya sea en el de lo palatino, que se refiere al propio Estado.

Solamente el poder establecido, modernamente en forma de Estado, tiene la capacidad de aplicar normas reguladoras en las ceremonias que afecten a estos dos ámbitos específicos: lo diplomático (lo de fuera, la relación con otros poderes instituidos ya sean naciones u organismos supranacionales o internacionales) y lo palatino (lo de dentro, la casa, el palacio, la corte, la nación misma). Por tanto, el sujeto emisor de la comunicación protocolaria en esta norma ceremonial, al definirse exclusiva y alternativamente en esos dos ámbitos referidos, queda limitado al Estado, el único con capacidad de interacción en ellos.

Esas reglas están establecidas por dos de las fuentes principales del Derecho junto a sus principios generales: la ley (decreto) y la costumbre, y por tanto son de obligado cumplimiento para quienes las han suscrito y a quienes van dirigidas. En cualquiera de los dos casos, hablamos de la fuerza de la ley (explícita, escrita, formal) o del peso de la tradición (implícita, de transmisión no formal, verbal o no verbal) como elementos persuasivos de primer orden para hacer cumplir estas reglas. Ambos son igualmente coercitivos, pues si la fuerza de la ley está refrendada por la capacidad y la autoridad del Estado para hacerla cumplir, la tradición y las normas consuetudinarias están respaldadas por el peso social de la comunidad y el consenso establecido secularmente en torno a determinadas cuestiones ceremoniales, rituales y simbólicas.

Una vez analizada la etimología del término protocolo, y antes de profundizar en lo que distintos autores han dicho al respecto, hay que tener en cuenta que no es hasta finales del siglo XIX cuando comienza a aparecer la palabra *protocolo* en los textos con un sentido aproximado al de hoy, aunque existen abundantes documentos históricos y bibliográficos que dan testimonio de las ceremonias y el ceremonial existente en las más distintas culturas, así como de la etiqueta existente en las distintas cortes. Veamos el significado de estos otros términos, con los que frecuentemente se confunde el protocolo.

Ceremonia y ceremonial

Por lo que se refiere a *ceremonia*, del latín *caeremonia*, es «f. Acción o acto exterior arreglado, por ley, estatuto o costumbre, para dar culto a las cosas divinas, o reverencia y honor a las profanas. Ademán afectado, en obsequio de alguien o algo. de ceremonia. loc. adv. Dicho de hacer algo: Con todo el aparato y solemnidad que le corresponde. guardar ceremonia. loc. verb. Especialmente en los tribunales y comunidades, observar compostura exterior y las formalidades acostumbradas. por ceremonia. loc. adv. Exclusivamente por cumplir con alguien».

Una vez más, la EUIEA nos aporta una acepción más, *acto de cortesía* y haciendo derivar la etimología del término de *karmon*, del sánscrito ‘cosa hecha’ o ‘cosa sagrada’; de la ciudad etrusca *Caere* o del término oriental *kaizen*, mejoramiento continuo (en cierto modo, ‘camino de perfección’).

El *Diccionario de uso del español* considera que una ceremonia es: «1. Acto, público o privado, celebrado con solemnidad y según ciertas normas establecidas; como un casamiento, una función religiosa, la coronación de un rey o la toma de posesión de un ministro. [...] 2. Saludo u otro acto con que se muestra amabilidad, respeto, reverencia o acatamiento a otra persona. Implica generalmente afectación o exageración».

En este contexto, *ceremonia* significa un acto en sí, público o privado, pero celebrado con solemnidad

y cierta reglamentación tanto como el gesto formal con el que se muestra consideración hacia otra persona.

Si nos referimos a ceremonial, para el DRAE viene del latín *caeremonialis*, y significa «1) perteneciente o relativo al uso de las ceremonias. 2) m. Serie o conjunto de formalidades para cualquier acto público o solemne. 3) Libro, cartel o tabla en la que están escritas las ceremonias que se deben observar en ciertos actos públicos».

Etiqueta

Etiqueta es el tercer término, junto con *protocolo* y *ceremonial* o *ceremonia* que con frecuencia aparece en textos, tanto especializados como no especializados, aludiendo a una misma realidad y que son usados indistintamente. Veamos qué dice el DRAE en sus dos primeras acepciones: «Etiqueta. (del fr. *étiquette*) f. Ceremonial de los estilos, usos y costumbres que se debe guardar en las casas reales y en actos públicos solemnes. 2) Ceremonia en la manera de tratarse las personas particulares o en actos de la vida privada, a diferencia de los usos de confianza o familiaridad».

Según esta definición, *etiqueta* se refiere en primer lugar a un tipo específico de ceremonial, referido a usos sociales, que se puede observar en dos ámbitos

específicos: las casas reales y los actos públicos solemnes.

¿A qué se refiere cuando dice *casas reales*? Esta denominación se refiere a la unidad formada por el palacio, la familia real y sus servidores, así como al espacio inmaterial y al imaginario establecido en torno al soberano y la corte, lo áulico, uno de los lugares naturales de la etiqueta. Pero todo lo que rodeaba a las monarquías como únicas manifestaciones de poder establecido cuando aparece el término *etiqueta* hay que hacerlo extensible hoy a las distintas formas de gobierno que conviven en nuestro mundo; por tanto, podríamos hablar de etiqueta con la misma propiedad en la república francesa, el principado de Liechtenstein, la Cuba castrista o el imperio japonés.

El segundo ámbito de aplicación, *acto público*, no aparece individualizado en el *Diccionario de la Lengua Española* como voz específica, pero la tercera acepción de *acto* lo considera una celebración pública o solemne.

La *etiqueta* se refiere por tanto mucho más a un cierto modo de relacionarse en el mundo en general, especialmente cuando no hay familiaridad y es necesario cuidar especialmente las formas porque no existe confianza entre los interlocutores.

Las definiciones de la EUIEA parecen haber inspirado las del *Diccionario de la Lengua Española*; sin embargo, la clave la encontramos en la descripción de lo que propiamente constituye la *etiqueta*: «Son aquellas observaciones que regulan el lenguaje, la conducta

exterior y la actitud y comportamiento de los hombres frente a determinadas instituciones, actos públicos, etcétera».

El *Diccionario Enciclopédico Larousse* (1990, núm. 5, pág. 1165) añade una expresión particular sobre el vestido: «Ceremonial que se observa en las casas reales y actos públicos solemnes. Loc. (De etiqueta): Dícese de reuniones y fiestas de sociedad solemnes, en las que se exige a los asistentes el traje adecuado; dícese de ese traje».

LA ANTIGÜEDAD

Las primeras referencias al ceremonial que encontramos en la historia aparecen en representaciones gráficas (relieves, esculturas...). Las conocemos por la arqueología.

Asia Anterior y Egipto

Las formas externas de respeto a dirigentes y divinidades son tan antiguas como la misma organización social. Ya hace más de cinco mil años, en la glíptica sumeria encontramos esquemas heráldicos y fiestas religiosas.

En Egipto el imperio adquiere su equilibrio por medio de la vinculación ritual entre religión y poder político provocada por la duplicidad dios-soberano del faraón. Los antiguos textos hablan de los ritos que ordenaban las ceremonias y del orden estricto de

la vida en la corte. El rito de la Casa de la Mañana (las ceremonias del servicio diario), la liturgia funeraria, las ceremonias de coronación, las conmemoraciones militares, el año nuevo, los misterios de Osiris, los rituales del Juicio de la Muerte, etc. todo estaba perfectamente reglamentado por sacerdotes y funcionarios encargados del ceremonial, que se designaba con la expresión *jrjm* ('lo que hay que hacer').

Un documento único por su antigüedad (1279 a. C.), soportes (muros de Karnak y tablillas de arcilla de la ciudad hitita de Hattusas) y contenido es el tratado de paz entre Ramsés II y el rey Hattusil III. Considerado el primer tratado de derecho internacional documentado, es el antecedente más antiguo de un principio que siglos más tarde se convertiría en el hilo conductor de las relaciones diplomáticas: la igualdad soberana entre Estados.

China

En el Imperio Chino el ceremonial evoluciona entre los siglos XVI a XI a. C. y constituye una forma de vida ordenadora de la sociedad. Como hemos avanzado en el módulo «Fundamentación teórica del protocolo», era la primera de las artes que abría las puertas del ascenso administrativo y social, y existía un Tribunal de Ritos de mandarines y letrados cuya mi-

sión era organizar las ceremonias públicas cortesanas y religiosas para que no sufrieran alteración alguna.

El sentido del ceremonial estriba en fijar la conducta por medio de reglas para poder vivir en comunidad. La sociedad debe regirse por un orden emanado de la costumbre. La expresión de los sentimientos basada en símbolos y gestos convenidos da como resultado la disciplina de las pasiones. Apartarse de los ritos, de la etiqueta, es liberar la crueldad y la arrogancia e imitar a los bárbaros, ya que el desorden surge de contravenir las reglas del ceremonial, que permiten a los hombres integrarse en el sistema rítmico de comportamientos que es el universo. Es el *kaisén*, una forma de entender el ceremonial como un proceso interior del ser humano más que como un conjunto de ceremonias o actos solemnes.

Este ceremonial responsable del orden social constituye la base de las normas de etiqueta, que con el tiempo pueden vaciarse de contenido perdiendo su carácter ético y conformando las meras formas en las que se desenvuelve la vida oficial y cotidiana. Los primitivos códigos de conducta han derivado en las normas establecidas para la vida oficial (protocolo oficial) y las prácticas sociales (cortesía, urbanidad).

Grecia

En la Hélade se desarrollan formas de convivencia más sencillas y correspondientes a una primitiva democracia hecha a la medida del ser humano, y no aparecen los modelos de exaltación del soberano o la divinidad de las anteriores civilizaciones. El ceremonial se reduce a lo cultural y lo religioso, manteniéndose en el ámbito de lo privado y en ocasiones de lo oculto o lo secreto (como los ritos iniciáticos denominados misterios de Eleusis). Sólo cuando Alejandro conquista la parte asiática de su Imperio (s. IV a. C.), incorpora la suntuosidad y solemnidad de sus reyes.

Sin embargo, también comienza a desarrollarse una importante doctrina basada en el pensamiento de Sócrates, Platón y Aristóteles, creadores de los principios básicos de derecho internacional y del ceremonial público. Los griegos respetan los ritos, las creencias y las costumbres por considerarlas un vínculo de fraternidad, y para ellos el derecho de representación es una noción fundamental de convivencia, por lo que existe una reglamentación severa sobre la inviolabilidad de los embajadores (los *presbeis*).

La palabra *diplomacia* surge precisamente de las instrucciones que llevaban estos embajadores en hojas dobladas en dos: los *diploma*. Como los ciudadanos fuera de sus *polis* eran extranjeros y perdían sus derechos, surgió la institución de la *proxenia* para defender sus intereses. Los *proxenos* (similares a los cón-

sules actuales) eran los agentes encargados de protegerlos. Una figura como la *anfíctiónía*, la confederación de las ciudades griegas para asuntos de interés general, es el germen de la hoy denominada comunidad internacional.

Platón describe en *Las Leyes* (1993, pág. 1.503) los distintos tipos de huéspedes extranjeros que pueden visitar la ciudad (los antecesores de los actuales embajadores), quién debe recibirlos y cómo, de acuerdo con su rango. Los *estrategos*, *hiparcas*, *taxiarcas* y *prítanos* eran los responsables de atender al «que viene de otro país encargado de una misión pública».

A los griegos les preocupaban las relaciones con los demás pueblos, las formas de comunicación entre ellos y los derechos y privilegios a los que cada uno tenía derecho. El mismo Aristóteles, en *Retórica*, define los honores como «signos de reputación de beneficencia» porque los reciben quienes han hecho o pueden hacer beneficios, citando entre ellos sacrificios, conmemoraciones, privilegios, recintos sagrados, presidencias, tumbas, estatuas, regalos o alimentos públicos, aclarando, con una visión muy moderna: «... y en estilo bárbaro, las reverencias y el ceder el sitio».

Roma

Si en Grecia el ceremonial es en sus orígenes mucho más privado que público, el formalismo y las ceremonias son esenciales para el mundo romano en todos sus ámbitos. Los emperadores prestaron gran atención a su imagen pública, en los misterios religiosos se comunicaban con los dioses por medio de las ceremonias con danzas y banquetes, un contrato no ajustado a las solemnidades prescritas era nulo y hasta los acontecimientos particulares estaban rodeados de un estricto ceremonial que les confería visibilidad y prestigio.

El mayor contacto con Oriente y la herencia de Alejandro sensibilizan a Roma respecto a la exaltación de las jerarquías y el otorgamiento de honores, que alcanzan su culminación con el esplendor bizantino. Muy pronto se es consciente del valor de la imagen del soberano, que tenía un complicado pero efectivo sistema de representación por medio del arte o de la participación del *princeps* y su familia ante el pueblo en ceremonias. Tenemos múltiples testimonios de esta presencia pública, que servía tanto para enfatizar la figura del gobernante como para sondear el grado de su popularidad y acrecentarlo si era necesario.

Existe un gran número de obras de arte en las que se refleja el riquísimo ceremonial romano, como el *Ara Pacis Augustae* (13-9 a. C.), monumento en el que vemos una gran procesión que reproduce el desfile

inaugural de la *consecratio*, con los miembros de la familia imperial, altos empleados, magistrados, senadores, etc. Resulta inevitable el recuerdo del friso panatenaico pero la concepción es totalmente distinta, ya que los personajes augusteos desfilan en corporaciones o grupos jerarquizados y siguiendo los *ordines* y *cursus honorum* en lo político, social y familiar.

Las apariciones públicas de los emperadores constituían un instrumento importantísimo de comunicación institucional. Los espectáculos concentraban a una ingente cantidad de ciudadanos, y hoy los podríamos considerar «acontecimientos especiales», especialmente los *ludi scaenici*, *munera* y *ludi circenses* que se celebraban en el teatro, anfiteatro y el circo, que se convertirá en la antigüedad tardía en el espacio por excelencia de la representación del poder.

Bizancio

A partir de Constantino el Grande (324-337), los emperadores siguen el ejemplo oriental identificándose cada vez más con la divinidad y asimilando las enseñanzas del cristianismo de una autoridad impuesta por el único dios. Bizancio se convierte en la capital del Imperio y lugar natural de unas ceremonias con una fisonomía personalista de gran influencia oriental, donde el esplendoroso ceremonial cortesano tiende a destacar el carácter divino del *basileus*

por medio de elementos ornamentales como la túnica de oro y la diadema, o gestuales como la *prokinesis* o reverencia.

Entre las numerosas representaciones gráficas que lo corroboran, tenemos el Arco de Constantino (312-316), el Missorium (388) y el Obelisco de Constantinopla (390-398) del emperador Teodosio, donde se nos muestran las reglas de una etiqueta de corte precisa en la que el Imperio es el emperador y los ciudadanos sienten la emoción de la lealtad al Imperio.

En la etiqueta de la corte se hablará oficialmente de la *divina maiestas* del emperador, sus guardias personales serán llamados *defensores de los flancos divinos* y la vestidura imperial se denomina *vestidura sagrada*, terminología que subsiste en parte hasta hoy en la corte pontificia del Vaticano.

Península Ibérica

La antigüedad en la Península Ibérica está marcada a efectos ceremoniales por las distintas culturas hegemónicas que se van sucediendo en ella, ya que es un territorio que no goza aún de unidad propia. El reino o confederación de Tartessos, cultura autóctona que surge en torno a la desembocadura del Guadalquivir, debió de tener importantes manifestaciones ceremoniales si nos atenemos a los restos arqueológicos que nos han quedado, como el Tesoro

del Carambolo. La Dama de Baza es otro de los ejemplos que podemos citar de lo que debió de suponer el riquísimo ceremonial ibérico. Por lo que se refiere a fenicios, cartagineses, griegos o romanos, reproducen en sus colonias o asentamientos en la península similares representaciones a las que podemos encontrar en otros puntos de sus ámbitos de influencia.

LA EDAD MEDIA

Tras la desmembración del Imperio Romano y la invasión de los bárbaros, desaparece la actividad diplomática como elemento del ceremonial público, con las excepciones del Imperio Bizantino y, sobre todo, del Papado. El ceremonial queda reducido a la liturgia cristiana y a algunos reductos cortesanos, y sólo gracias a la gran influencia de la Iglesia con la proliferación de actos solemnes consigue prevalecer este lenguaje simbólico. El término *ceremonia* comienza a designar a los actos de culto, y sólo después a los actos políticos realizados a la sombra de los religiosos, como las coronaciones.

Carlomagno, el precursor

Tras la caída del Imperio Romano (476), se consolida la desmembración de Europa en pequeños

reinos que guardan en su memoria su antiguo esplendor y aspiran a imitarlo. Los reyes francos se preocuparon pronto por los aspectos formales del ejercicio del poder, especialmente desde los carolingios. Carlomagno (768-814) puede considerarse el precursor de la formación de Europa también en el ceremonial si tenemos en cuenta dos circunstancias que marcan profundamente su reinado: su coronación y la gestación de su corte.

La coronación de Carlos el Grande en Roma (25 de diciembre del 800) por el papa León III supone su consagración como emperador, el renacimiento del Imperio de Occidente y, desde planteamientos comunicativos, un importantísimo esfuerzo de legitimación y difusión de las concepciones políticas de la *renovatio imperii*, que consideraba a Carlos «protector» del papa con rango superior al de los demás reyes cristianos, y la *translatio imperii*, que postulaba que el Imperio había pasado de los romanos a los germanos. Había que legitimar estas ideas y difundirlas convenientemente por medio de la solemne recepción a su llegada a Roma y en la gran ceremonia de la coronación durante la misa de Navidad en San Pedro.

El título imperial era una dignidad romana, y aunque la aclamación representaba el único acto jurídico concluyente, la coronación de manos del papa era lo que tenía para los francos un especial significado: la ceremonia legitimaba socialmente el acto jurídico y bastaba para convertir al rey de los francos en sucesor del Imperio Romano.

Cuando Carlomagno llega al poder, el reino de los francos debía desarrollar sus instituciones administrativas, culturales y jurídicas, sin ni siquiera disponer de una residencia permanente, ya que los reyes francos aprovechaban el verano para gobernar sus territorios viajando por ellos en sus campañas militares, y durante el invierno vivían en cualquiera de sus palacios.

Hacia 794, Carlomagno elige Aix-la-Chapelle para construir la capilla y el palacio real e instalar la corte: su familia, el clero a su servicio o *capella* real y los funcionarios elegidos temporalmente entre los condes palatinos. El propósito era convertir esta corte en el centro intelectual, artístico, político y administrativo de la época, y para ello se hubo de prestar especial atención a los aspectos ceremoniales heredados de Bizancio.

Problemas de representación y precedencias

En las relaciones internacionales, sólo los papas mantienen enviados o *apocrisarios* ante los reyes francos y la corte de Constantinopla, admitiendo por el principio de reciprocidad a los representantes de estos soberanos. La actividad diplomática queda prácticamente reducida a esta práctica hasta que las repúblicas italianas en el siglo XIII cuentan con personajes

de la talla de Dante, Petrarca o el mismo Boccaccio para que sean sus representantes en el exterior.

Especialmente, Venecia reglamentó las formas de su representación por medio de acuerdos del Senado, ya que la Serenísima necesitaba información de confianza de los países de su órbita comercial, para lo que instituyó la presentación y lectura ante el Senado por parte de estos embajadores de las *Relazione* al regresar de sus destinos. La diplomacia la ejercen personajes destacados del mundo de la cultura, y alcanza un desarrollo considerable a partir del Concilio de Basilea (1431-1449) y la consolidación del derecho internacional.

Pero además de las cuestiones de representación aparece un problema desconocido hasta el momento: el de las precedencias. Tanto la verdadera necesidad de ordenación como la vanidad y el sentido exagerado de la preeminencia de unos soberanos sobre otros plantearon serios problemas para ubicar a los asistentes a las ceremonias. En la práctica, y en cuestiones exclusivamente ceremoniales, los monarcas cristianos de Europa occidental reconocían al obispo de Roma la preeminencia sobre los demás prelados y otorgaban a sus nuncios la calidad de decanos del cuerpo diplomático, del mismo modo que se la daban al emperador sobre los demás monarcas y a sus embajadores sobre los otros, con lo que se establecía un escalado jerárquico en función de los títulos de los soberanos.

Por lo que se refiere al ceremonial áulico en las cortes feudales, algunas comienzan a estructurar un espectacular aparato, del que son el mejor ejemplo los torneos de caballeros, justas que se prodigan especialmente en el ámbito centroeuropeo. El Ducado de Borgoña pronto se convierte en un referente en estas cuestiones.

Ducado de Borgoña

Felipe III el Bueno, duque de Borgoña (1419-1467), creador del denominado «uso o manera de Borgoña», impone unas rígidas normas de ceremonial para convertir su corte en el modelo de etiqueta y orden que dio pie a que en ella se utilizara por primera vez un tenedor. Aunque la corte de Borgoña nunca fue una primera potencia política o militar de la época, sí fue la más influyente en ceremonial y etiqueta. Pretendía así superar en fastos a otras cortes europeas y contrarrestar su poder político-militar rodeando al soberano de un ritual que afirmase su superioridad sobre sus súbditos, imponer una regla y un orden rigurosos a las actividades de la corte y los palacios ante los continuos cambios de sede de los duques, y homologar un mosaico de territorios cohesionándolos por medio del ceremonial. Para ello, trajo a su servicio a los nobles de todos estos territorios,

manteniéndolos unidos por la Orden del Toisón de Oro como aliados en torno a una causa común.

Este ceremonial lo hizo aún más complejo su hijo Carlos el Temerario (1467-1477), cuya muerte en la batalla de Nancy (1477) dio pie a una serie de acontecimientos históricos que cambiaron la geopolítica de la época. La corte flamenco-borgoñona hubo de ser regida por Maximiliano de Austria por su boda con D.^a María, duquesa de Borgoña, que convirtió a los Austria a este uso de Borgoña. Pero lo decisivo para nosotros fue que su hijo Felipe el Hermoso heredó los Países Bajos y reinaba en España por su boda con Juana de Castilla, hija de los Reyes Católicos. Cuando el hijo de ambos, Carlos, se convirtió en rey de España, trajo consigo como herencia el ducado de Borgoña y el Imperio, y en ambos la etiqueta en uso era la borgoñona.

Península Ibérica

Podemos centrar nuestro análisis en tres puntos de inflexión: la monarquía visigoda, la España musulmana y los reinos cristianos.

La monarquía visigoda

El ceremonial visigodo está impregnado de una fuerte impronta religiosa heredada de la liturgia católica. El III Concilio de Toledo (589) supone la adopción del catolicismo como religión oficial y a partir de ese momento la identificación de la Iglesia Católica con el poder del Estado es absoluta y se inicia la prácticamente imperecedera alianza altar-trono que podemos rastrear hasta nuestros días.

La Península Ibérica constituye una unidad de dominio político que exige la delimitación de un espacio sobre el que ejercer la autoridad y la creación de los instrumentos adecuados para asegurarla en los niveles ideológicos. Así se explica la decisión de los reyes visigodos de marginar el principio electivo para ser sucedidos por sus hijos, o la de adoptar los símbolos y atributos de los emperadores romanos.

El *Officium Palatinum* y el *Aula Regia* constituyen en nuestro país el embrión de la corte medieval, y los reyes visigodos, como los francos, se muestran como herederos del Imperio Romano-Bizantino y de la tradición católica, dirigiendo toda la proyección pública de la imagen de la realeza a fortalecer y desarrollar estas dos «ideas-fuerza» para afianzar su poder. Podemos deducir la importancia del ceremonial por los ajuares de la época encontrados (como el tesoro de Guarrazar).

España musulmana (Al-Ándalus)

Durante los ocho siglos de dominación musulmana sobre parte de la Península Ibérica, las primeras manifestaciones de ejercicio simbólico de soberanía aparecen reflejadas en la acuñación de monedas de oro (712). Sin embargo, el traslado de la capital de Sevilla a Córdoba (716), tras la independencia conseguida por Abd-al-Rahman I (756-788), constituye el acontecimiento principal a efectos ceremoniales. Siguiendo el modelo iraquí, el califa de Córdoba impone en su palacio una rígida etiqueta conformadora de la vida cotidiana.

Se produce una islamización que supone la ruptura total con la tradición visigótica y romana de la mayoría de los hispanos por medio de la lengua (el árabe) y la religión (el Islam), de manera que Córdoba se convierte en un centro de especulación teórica y práctica también de ceremonial palatino y etiqueta. Los reyes de Taifas heredan este concepto de corte, que se reproduce con mayor o menor esplendor según los rigores integristas de los siguientes grupos invasores (almorávides, almohades).

Los tres grandes centros de poder de la época son Córdoba, Granada y Sevilla, y en los tres encontramos testimonios fehacientes de las dimensiones de la vida pública de sus soberanos, que toman conciencia de la necesidad de estar revestidos de una serie de símbolos para hacer visible su poder, principalmente los títulos (emir, califa, príncipe de los creyentes o

noble rey). Así se evidencia en la investidura, que se realiza siguiendo el modelo oriental, en los signos de soberanía (la corona o el turbante, el trono, el cetro o báculo de bambú, el parasol o sombrilla a modo de palio y el sello real), así como en la ostentación y el lujo o las funciones ceremoniales (presidir la oración solemne del viernes, conceder audiencia pública a sus súbditos o a enviados especiales, etc.).

La magnificencia de palacios como la Alhambra de Granada o el Alcázar de Sevilla ejemplifican esta tendencia a la perfección. A su vez, Medina al-Zahra, la ciudad-palacio mandada construir por Abd-al-Rahman III, constituye un espléndido centro cortesano regido por una rígida normativa ceremonial. Entre las visitas diplomáticas conocidas es de destacar la embajada de Constantino VII a Abd-al-Rahmán III (949), en la que cabe subrayar el asombro de los emisarios de Bizancio —más que habituados al ceremonial y a la solemnidad— ante el esplendor del pomposo aparato desplegado ante sus ojos. Ibn Jaldún nos da noticia de las visitas de emisarios de los reyes francos y alemanes, e incluso de la del emperador Otón I de Alemania.

Los reinos cristianos

Desaparecida la monarquía visigótica y coetáneamente a la dominación musulmana, se forman con el paso del tiempo los dos grandes reinos que constitu-

yen la zona cristiana de la península: el castellano-leonés y el aragonés.

Frente a la opinión de los historiadores que consideran a la Castilla bajo medieval un poder político sin ideología ni ritos o ceremonias específicamente regioes, carente de legitimación y, por tanto, necesitado de sustituir el poder regio por legitimidad militar, Nieto Soria (1988, pág. 217) realiza otra lectura a partir del análisis global e interrelacionado del ceremonial.

Parte de la legitimación y la propaganda como criterios de valoración, sistematizando las diferentes ceremonias que encontramos en la Castilla Trastámara y llegando a la conclusión de que la pompa y las ceremonias no fueron concebidas por los reyes castellanos como una mera expresión de boato, sino como la necesidad de recordar a sus súbditos la unidad y superioridad del poder real y el origen divino de su autoridad. Las ceremonias son una consecuencia de las pretensiones de soberanía de la corona en lo político, y en lo cultural la plasmación del avance experimentado por la progresiva regularización de los modos de vida cortesana.

Existió un sistema de representación ceremonial de la realeza Trastámara en el que el objetivo fundamental del sistema ritual era ofrecer una imagen global o parcial del poder regio que contribuyera a mostrar la superioridad de este poder, provocar adhesión o hacerlo más aceptable. El acto ceremonial queda explicitado en su dimensión cortesana por la

intencionalidad propagandística o legitimadora, y en la popular por la emisión de una imagen elemental del poder dirigida a poner de relieve la posición de superioridad política de los protagonistas de la ceremonia, provocando un efecto de estupefacción a través de la propia riqueza escenográfica.

Todo esto es una consecuencia de la dinámica general de transformación política occidental, ya que la génesis de la modernidad política exige configurar una imagen de Estado. Así, se producen manifestaciones ceremoniales en todo el reino conmemorando acontecimientos, como funerales o bodas, que contribuyen a crear una conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad determinada.

Como conclusión general, existe una estrecha vinculación entre desarrollo ceremonial y consolidación de la soberanía regia, y deberíamos apuntar que, aunque no exista normativa expresa sobre ceremonial en la Castilla medieval, sí existe un importante ceremonial.

El reino aragonés, por el contrario, ha sido considerado una potencia europea mediterránea en la que existía un ceremonial determinado y que estaba reglamentada por una normativa detallada. Pedro el Ceremonioso (1336-1387), hace aplicar las *Ordenacions fetes per lo Molt Alt Senyor en Pere Terç Rey d'Aragó, sobre lo Regiment de tots los officials de la sua Cort*, para reglamentar todos los movimientos de su corte, especialmente las funciones de los cortesanos. Fijó el juramento de los reyes y fue el constructor de las tumbas reales del

Monasterio de Poblet, otorgando en 1344 el *Ordenamiento de Casas Reales y Cancillerías*.

EL RENACIMIENTO

En la Edad Moderna se producen avances significativos tanto en el ámbito del ceremonial público como en el de la etiqueta.

El ceremonial público

Los avances del ceremonial público en este período aparecen vinculados a tres circunstancias.

Primera, las representaciones diplomáticas: el siglo xv trae consigo la primera representación diplomática permanente de la mano de Luis XI de Francia (1454-1483), que necesitaba disponer de información constante de primera mano sobre las operaciones militares y la actividad política en las cortes europeas.

Segunda, la creación del cargo de maestro de ceremonias: son sus responsables los monarcas france-

ses Enrique II con el Reglamento sobre recepción de embajadores (1578) y Enrique III (1551-1589) con la creación del cargo de maestro de ceremonias e introductor de embajadores.

Y tercera, el conflicto de las precedencias: los postulados de igualdad jurídica entre los soberanos y soberanía de los Estados no se tuvieron en consideración hasta la Paz de Westfalia (1648) y el Congreso de Viena (1815) respectivamente, hasta el punto de poner en peligro importantes negociaciones por las discusiones sobre el orden que se debía seguir entre los dignatarios. Algunas cortes establecieron acuerdos de reciprocidad, como Francia y Rusia en el artículo 28 de la paz de Tilsit (1807), pero son innumerales los conflictos provocados por cuestiones de precedencias.

Durante años se utilizaron los más variados criterios para determinar el orden que se debía seguir en la ubicación de los enviados en las negociaciones: la territorialidad, el turno tras cierto período de tiempo, la edad de los jefes de Estado, su antigüedad en el ejercicio del poder, la suerte, el evitar sentarse paseando por la sala, la supresión del ceremonial negociando en una cacería o en una mesa redonda, etc.

Estas pugnas sobre precedencias se producían especialmente en los concilios, a los que acudían frecuentemente soberanos, y el poder temporal del papa hubo de ejercer con frecuencia de árbitro. Se atribuye al papa Julio II (1443-1513) el primer ordenamiento de precedencias oficiales conocido: una lista

de reyes cristianos (1504) que parece ser obra de Paris de Grassis de Bologne, maestro de ceremonias de la capilla papal.

Esta bula señalaba el orden de precedencias de veintiocho príncipes y, pese a no haber sido jamás promulgada oficialmente, fue la base sujeta a controversias de la mayoría de las ordenaciones aplicadas desde entonces y parece ser que fue aceptada por el occidente cristiano hasta Napoleón (1806).

La bula

La bula se fundaba en la fecha real o supuesta en la que cada casa reinante se había convertido al cristianismo, indicando el siguiente orden:

- 1) Emperador de Alemania.
- 2) Rey de los Romanos (heredero designado por el Imperio).
- 3) Rey de Francia.
- 4) Rey de España.
- 5) Rey de Aragón.
- 6) Rey de Portugal.
- 7) Rey de Inglaterra.
- 8) Rey de Sicilia.
- 9) Rey de Escocia.
- 10) Rey de Hungría.
- 11) Rey de Navarra.
- 12) Rey de Chipre.
- 13) Rey de Bohemia.
- 14) Rey de Polonia.
- 15) Rey de Dinamarca.
- 16) República de Venecia.
- 17) Liga Suiza.
- 18) Duque de Bretaña.
- 19) Duque de Borgoña.
- 20) Elector del Palatinado.
- 21) Elector de Sajonia.
- 22) Elector de Brandeburgo.
- 23) Archiduque de Austria.
- 24) Duque de Saboya.
- 25) Gran Duque de Florencia.
- 26) Duque de Milán.
- 27) Duque de Baviera.
- 28) Duque de Lorena.

El refinamiento de las costumbres

Paralelamente a estos procesos desarrollados en los centros de poder, la propia dinámica social va imponiendo un refinamiento en las costumbres que empieza a apreciarse en los ambientes más destacados del Renacimiento italiano y francés (las cortes, principalmente). Autores como Castiglione (1994) o Maquiavelo (1994) escriben sobre las maneras de comportarse o gobernar, y el mismo Leonardo da Vinci (1996) desarrolla una importante labor como maestro de ceremonias en la corte milanesa de Ludovico el Moro, inventando la servilleta o creando la *nouvelle cuisine* en su taberna de Florencia junto con Boticelli.

España: los Reyes Católicos

Isabel y Fernando imprimen a la monarquía hispana un carácter cortesano y palatino inexistente hasta el momento debido, sobre todo, a la ausencia de corte por el carácter trashumante de unos soberanos en guerra y movilidad continuas. Sólo el asentamiento en un lugar permanente favorece la formación de la corte y el desarrollo de las normas que le son imprescindibles para existir, entre ellas las de tipo ceremonial, y los Reyes Católicos emprenden una ambiciosa

política de imagen pública basada especialmente en las bellas artes y la etiqueta.

El embrión del ceremonial castellano se sitúa en la pérdida de poder de la nobleza y las órdenes militares a favor de los cortesanos, con cargos primero vitalicios y más tarde hereditarios, y se ubica en las pequeñas cortes formadas a la sombra de acontecimientos importantes acaecidos en los palacios, lo que denomina Domínguez Casas (1993) la red palacial y su sentido geopolítico. En los castillos de Castilla la Vieja (Madrigal, Valladolid, Tordesillas), Castilla la Nueva (Madrid, Segovia, Toledo) y Andalucía (Sevilla, Córdoba, Granada) estaba todo reglamentado.

Aparecen varias categorías de oficiales y se pone en marcha un mecanismo minuciosamente codificado que se conoce con el nombre de *ceremonial*: un sistema de reglas que busca rodear a los soberanos de la grandeza que les es inherente, establecer una disciplina que les permita gobernar a tan elevado número de oficiales y dependencias, y hacer más agradable la convivencia entre las personas que residen en la corte.

El ya citado Gonzalo Fernández de Oviedo (1870) recopila y describe minuciosamente la etiqueta de la corte de los Reyes Católicos siguiendo instrucciones de la reina, para que su primogénito, el malogrado príncipe Don Juan, lo tuviera como guía de comportamiento cuando llegara a reinar. Sin embargo, esta etiqueta nunca llegó a adoptarse por la muerte prematura del príncipe.

El Duque de Alba llegó a España en 1547 con instrucciones precisas de Carlos I por las que debía transformar la casa del príncipe Felipe en forma y uso de la etiqueta de Borgoña, que en España y el resto del Imperio marcará las costumbres de la corte en los siglos venideros hasta prácticamente nuestros días.

España imperial

La gran irrupción ceremonial no se produjo en España hasta la llegada de Carlos I (1519-1556), quien introdujo en nuestro país el llamado uso o manera de Borgoña.

Carlos I de España y V de Alemania

El emperador Carlos V lleva a cabo profundas modificaciones para aumentar su preeminencia y, aunque respetó las demás normas existentes, las ceremonias borgoñonas fueron sus preferidas; su casa estaba organizada según el ceremonial flamenco-borgoñón, aunque integrara a caballeros alemanes, españoles, napolitanos, genoveses y milaneses.

La estricta jerarquización de la corte incide en la tipología del palacio y aumenta la distancia respecto a sus súbditos. En la Ordenanza del Hotel del Príncipe Don Carlos (Bruselas, 1515), se afirma que del orden

y el buen gobierno del Palacio dependen el bien, el honor y la tranquilidad del príncipe, servidores y súbditos. Las nuevas ordenanzas de 1548 complican aún más el ceremonial, al imponer otra distribución a las salas de la casa de su hijo, el príncipe Felipe, dando indicaciones, a modo de lista de precedencias, sobre quién puede entrar y hasta dónde en los aposentos reales del palacio de Coudenberg en Bruselas, aunque en el Alcázar de Madrid debió aplicarse de igual modo tras su remodelación (1537-1541).

La expansión del uso borgoñón se produjo cuando su hermano Fernando de Austria llegó a ser Rey de Bohemia, Hungría y de Romanos, con lo que se trasladó también a las cortes de Praga y Viena. Con el tiempo, este ceremonial de origen borgoñón, traído a la península por el emperador y trasplantado de nuevo al mundo centroeuropeo, será conocido paradójicamente como el ceremonial o la etiqueta hispana.

El emperador impuso a su hijo el príncipe D. Felipe el nuevo ceremonial en su viaje a Flandes (1548) para ser proclamado heredero de los Países Bajos, y en esta fecha el Duque de Alba, su mayordomo mayor, recibió la orden de implantar «el uso borgoñón» en la casa del príncipe don Felipe ante este viaje. Tras seis meses de ensayo, se estrenó en una comida.

Las razones que motivaron el cambio fueron tanto políticas, ya que los Países Bajos admitirían mejor al príncipe si se regía por la vieja costumbre del Palacio Ducal, como compensatorias, porque un pequeño ducado había creado el más brillante ceremonial

en Europa superando a monarquías vecinas, y ahora el rey de España dominaba el imperio más extenso del mundo pero no tenía un ceremonial de corte de esa grandeza. Desde entonces, la Corona española utilizará este ceremonial borgoñón, mezclado con elementos de Castilla y Aragón. En los siglos venideros, cada soberano irá introduciendo los cambios convenientes para adaptarlo a los nuevos tiempos.

Felipe II

Hasta el reinado de Felipe II (1556-1598) no termina de consolidarse el ceremonial español. Una serie de disposiciones dictadas en 1568 sobre lo que debía hacerse en la Capilla Real —que aúnan los elementos de las antiguas capillas reales castellanas con los elementos de las capillas borgoñonas— culminan el proceso de unión de las dos etiquetas. El emperador era el mejor conocedor de estas materias, si bien Felipe II se sirvió de ellas para aumentar su majestad mediante el incremento de la sensación de distancia que producía su progresiva invisibilidad.

Otros Habsburgo

Resumiendo mucho este período histórico, podemos decir que Felipe III (1598-1612) al parecer rehuía la etiqueta, aunque era muy aficionado a todo

tipo de celebraciones religiosas. Las ceremonias quedaron fijadas en su reinado en manos del duque de Lerma.

El conde duque de Olivares convirtió a Felipe IV (1621-1665) en el símbolo de la monarquía barroca, y en su época se alcanzó el culmen de la etiqueta cortesana al aparecer en nuestro país la figura del «introducción de embajadores». En las *Etiquetas* dadas en 1651 se encuentra detallado todo el ceremonial de la época.

En cuanto al último Habsburgo, Carlos II (1665-1700), se vio aplastado de tal manera por el peso del ceremonial, que sólo fue lo que el ceremonial le permitía ser.

EUROPA EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII

La ordenación tradicional de precedencias basada en París de Grassis fue contestada por el monarca protestante Gustavo Adolfo II de Suecia (1611-1632), quien lanzó su declaración sobre la igualdad de todos los príncipes coronados. Este reto fue defendido por su hija la reina Cristina (1632-1654) hasta ser proclamado en el Congreso de Westfalia (1648) como base del equilibrio político y diplomático de Europa.

A partir del principio de la igualdad de los soberanos, precursor del principio de igualdad jurídica de los Estados que se consagrará definitivamente en el Congreso de Viena (1815), los embajadores se convierten en base de las misiones permanentes, la diplomacia pasa a ser el instrumento habitual de las relaciones internacionales y las cuestiones de precedencia se multiplican como fuente de conflictos.

Absolutismo francés

La situación expuesta se complica especialmente entre Francia y España durante el reinado de Luis XIV (1643-1715), tanto por la rigurosa etiqueta que presidía la corte de Versalles como por las reclamaciones de los embajadores al exigir que se les otorgara honores análogos a los de los soberanos a los que representaban. En los momentos culminantes del absolutismo, el palacio de Versalles es el símbolo del Estado absoluto y la corte el centro del poder y el ceremonial de la Europa de la época. El siglo XVII representa el auge de la etiqueta en la corte francesa, definiendo los actos sociales, ordenando y jerarquizando el espacio, el tiempo y las personas. La etiqueta codifica las diferencias y reconoce la dignidad de las personas e instituciones. En la corte, se definen el ceremonial de mesa y actos sociales.

El propio Luis XIV dice en sus *Memorias*: «Se equivocan torpemente quienes se imaginan que estos no son más que asuntos de ceremonia. Los pueblos sobre los que reinamos, al no poder profundizar en el fondo de las cosas, ordenan sus juicios sobre aquello que ven en apariencias, y es sobre todo a través de las precedencias y los rangos por lo que miden el respeto y la obediencia. Del mismo modo que es importante para el público estar gobernado por una sola persona, también lo es que el que realice esa función sea elevado de tal manera por encima de los otros que

no exista nadie que pueda confundirse o compararse con él. [...]»

La Revolución Francesa (1789-1792) supone un paréntesis que incorpora el principio de soberanía popular a la conciencia universal pero, en contra de lo que en ocasiones se piensa, no se abolieron las distinciones sociales a partir del nuevo Estado, ya que si bien se planteó la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, también se reconocieron las diferencias existentes entre ellos por mérito y representación. La Asamblea Constituyente francesa aprobó en 1789 la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde se dice expresamente: «Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos, sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos respectivos».

Aunque quedó suprimido el cargo de introductor de embajadores, la caída del Antiguo Régimen no supuso en modo alguno la desaparición de estos conceptos, sino más bien al contrario. La consolidación de la nueva clase social, la burguesía, hizo que asimilara rápidamente estas normas para emular a los poderosos.

EL SIGLO XIX

Dos hechos importantes marcan este siglo en el ceremonial público, la aparición de las primeras normativas de protocolo y el Congreso de Viena.

Ceremonial público

Napoleón Bonaparte retoma la filosofía política del Rey Sol materializándola en hechos tan determinantes como su aut coronación y, especialmente, en el que consideramos el primer texto de protocolo moderno: el Decreto de 13 julio de 1804 (24 mesidor, año XII). Este texto da por primera vez una lista de precedencias del Estado así como la definición de honores militares, civiles y fúnebres que se deben rendir a ciertas autoridades. Permaneció en vigor hasta 1907.

Por otro lado, el Congreso de Viena (1815) constituyó el último esfuerzo para establecer un estatuto general del precedencias entre Estados, pero tras dos meses de discrepancias irreductibles, la Comisión de los representantes de las ocho potencias hubo de abandonar este objetivo y se limitó a designar un Comité para la precedencia diplomática, que elaboró el Reglamento jerarquizador de los agentes diplomáticos (19 de marzo de 1815).

El criterio regulador fue la solución dada por Pombal sobre la antigüedad de los diplomáticos a partir de la presentación de credenciales y, aunque la Conferencia de Aquisgrán (1818) modificó este criterio por el de orden alfabético en francés, lo cierto es que el Congreso de Viena resolvió el problema de las precedencias hasta casi nuestra época.

La primera normativa en España

En el siglo XIX surge la primera normativa específica de protocolo aparecida en España. Antes, no obstante, nuestro país tendría que sustraerse de la invasión napoleónica y de sus defectos en la materia que nos ocupa.

José I

En el paréntesis de la invasión napoleónica y en el marco de los intentos de modernización que tienen lugar en España, José Bonaparte (1808-1813) promulga unas *Etiquetas en Aranjuez* (1809), la Distribución de las piezas de recibo destinadas en el Palacio Real de S.M. para los días de corte y audiencias públicas (Otero, 2002), que se convierte en el antecedente inmediato de las ordenaciones realizadas posteriormente. En ellas se clasifican y denominan las distintas salas del palacio indicando y graduando quiénes tienen acceso a ellas, desde la Sala de Guardias hasta la Sala del Rey.

Los Borbones

Los Borbones, pasados los primeros momentos de Felipe V (1700-1746), siguen usando el «protocolo español» ya analizado.

El Reglamento de ceremonial establecido por Felipe V en 1717 es el precursor más inmediato de los textos de precedencias del siglo XIX. Su ámbito de aplicación es la corte como lugar natural del soberano y gobierno del reino y su único planteamiento, la descripción detallada de las normas de etiqueta que se deben aplicar en palacio. No existen reglas de ordenación de autoridades, ni distribución de lugares

de honor, sino una mera descripción de los actos en sí, centrada en la familia real, la corte, la diplomacia y las visitas de Estado. Es de destacar la aparición del Consejo de Estado y los Tribunales como autoridades «internas» de la nación por primera vez.

Si hasta el momento hemos analizado la evolución de las formas de la etiqueta y el ceremonial en la corte, la diplomacia y las relaciones internacionales por medio de la normativa existente al respecto, durante el siglo XIX van apareciendo en nuestro país disposiciones protocolarias que determinan la ordenación espacio-temporal de autoridades y corporaciones tanto internas como externas en los actos públicos oficiales. La mayor parte de ellas regulan la casuística de la ubicación y precedencias de autoridades concretas en situaciones concretas, pero podemos destacar entre todas ellas las que siguen a continuación, que tienen un carácter genérico y pretenden establecer unos ciertos criterios de ordenación global.

Bajo el reinado de Isabel II (1843-1868) se promulgan dos disposiciones que regulan la ordenación de autoridades en actos públicos y en las recepciones en palacio.

En primer lugar, 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, trata de la presidencia de los actos y el sistema de preceden-

cias. Podemos considerarlo la primera normativa específica de protocolo en España, ya que hasta entonces han sido la costumbre, el ceremonial y la etiqueta los que han establecido las únicas reglas existentes para la corte y la diplomacia. Por primera vez hay una intencionalidad de ordenar mediante una disposición estatal de carácter jurídico la presencia pública del poder establecido en los «actos públicos civiles» en provincias, es decir, fuera de la corte. Nos encontramos ante un nuevo concepto emergente del Estado, el «político-funcionario», con gran peso específico de la Administración local, de la justicia y del estamento militar, y se establece por primera vez la alternancia entre autoridades civiles y militares.

Y en segundo lugar, 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, regula a su vez las celebraciones en el Palacio Real en Madrid, y dispone que los besamanos que tenían lugar en la Real Cámara se celebren en el Salón del Trono. Pese a ser una relación de componentes de la corte, se han incorporado ya determinadas figuras «intraestatales» como los ex ministros y los senadores.

Años más tarde, bajo el reinado de Alfonso XII (1874-1885), la *Gaceta Oficial* del 19 de octubre de 1880 publica otra Real Orden de la Presidencia del Consejo de Ministros que determina que en las recepciones que se celebren en el Salón del Trono se

deben observar las Reales Órdenes de 27 de noviembre de 1861 y 11 de abril de 1862 sobre las precedencias entre corporaciones y clases asistentes a estos actos. Esta disposición, insistiendo sobre la norma, parece darnos a entender que no debía cumplirse con mucho rigor, y ordena las audiencias reales y el lugar donde se celebran.

SIGLO XX Y ACTUALIDAD

El siglo XX supuso una completa revolución en el mundo de la interrelación entre los Estados y sus públicos, sobre todo por el denominado nuevo orden mundial y la extensión de los regímenes democráticos. La cada vez mayor necesidad de comunicación y trato social ha aumentado el interés por conocer y respetar normas propias y ajenas, y la incorporación de agentes privados no estatales (empresas, organizaciones, instituciones o personalidades) al ámbito de lo público ha provocado que las normas hayan de adecuarse a la realidad.

Reglamentación

En la década de los sesenta se procedió a la reglamentación sistemática sobre agentes diplomáticos y

consulares; inmunidades y privilegios quedan fijados en las Convenciones de Viena sobre Derecho Diplomático (1961) y sobre Relaciones Consulares (1963), a las que se han adherido casi todos los Estados. En un primer mundo de regímenes democráticos al menos en sus aspectos formales, y firmemente consagrado el principio de igualdad jurídica de los Estados, se ha ido extendiendo el uso del orden alfabético en las relaciones multilaterales (en inglés en la ONU, en español en la OEA, en los idiomas propios en la UE).

A lo largo del siglo XX van apareciendo las normas de protocolo propias de cada Estado, que conviven o se superponen a la etiqueta palaciega y van incorporando poco a poco a las autoridades de la nación. Entre ellos, los primeros reglamentos de precedencias que ya podemos denominar normativa protocolaria —la mayoría de ellos fuera de uso hoy—, que se promulgan en el primer tercio del siglo son los siguientes: Italia (1901), Japón (1905), Dinamarca y Francia (1907), El Salvador (1914), Suiza (1915), Ecuador (1916), Brasil (1920), Cuba, Haití y la Santa Sede (1925), Argentina (1926), Gran Bretaña y Perú (1927), México y Venezuela (1928), Colombia y Panamá (1929), Guatemala (1930) y Honduras (1931).

Tras el paréntesis de las dos guerras mundiales, la mayoría de los Estados y organismos internacionales se han preocupado de reglamentar su presencia pública con decretos de protocolo que ordenan a sus representantes, y el cargo de maestro de ceremonias

ha devenido por lo general en introductor de embajadores y jefe de Protocolo, manteniéndose únicamente con su perfil originario en algunas monarquías.

El protocolo en España

Los Borbones

En el reinado de Alfonso XIII, el año 1908 es especialmente significativo en cuestiones de ceremonial: nace la normativa legal respecto a la bandera y el himno nacional, así como la Real Orden de 15 de enero, Orden que para la entrada en el Salón del Trono y desfile ante Su Majestad debe regir en todas las recepciones generales. La última de las disposiciones que podemos considerar como de etiqueta aún de corte antes de entrar en un nuevo período histórico regulariza las recepciones que se celebren en Palacio, en el Salón del Trono, y reglamenta la secuencia espacio-temporal en la que ha de producirse este encuentro interpersonal. Se indica el orden que tiene que seguirse para entrar en el Salón del Trono y desfilar ante el rey en las recepciones, y se establecen siete categorías de autoridades, las mismas que se tendrán en cuenta en España incluso cuando se implante la II República, en 1931.

Esta Real Orden destaca también por su carácter integrador de las instituciones, ya que se mezclan y ordenan los antiguos estamentos y las nuevas clases políticas y funcionariales. Es de destacar la intencionalidad de establecer una única lista de precedencias para las recepciones que se celebren en el Salón del Trono del Palacio Real y ante la Corona, donde estén contempladas todas las categorías sociales, políticas, militares, administrativas y religiosas de la nación.

Igualmente significativo resulta comprobar cómo el planteamiento arquitectónico que establece espacios diferentes para el desfile y el saludo y la adscripción a cada uno de ellos de distintos niveles personales o colectivos no ha sufrido ningún cambio desde la más remota antigüedad, cuando en cuyos templos y palacios el *sancta sanctorum* ya estaba reservado a los escasos iniciados con acceso directo al dios o al soberano. A partir de ese centro simbólico del universo u *ónfalos*, donde está el dios o el príncipe, se van dibujando círculos concéntricos que indican el nexo de unión con el poder de quienes están autorizados a atravesarlos. Mayor proximidad al centro indica mayor poder. Mayor distancia del centro, menor importancia.

La última de las disposiciones generales, la Real Orden Circular de 19 de enero de 1926, Para los Besamanos donde no residan Sus Majestades, aparece durante el Directorio Militar de Miguel Primo de Rivera. En esta Real Orden aparecen reflejadas por primera vez en la lista de precedencias una serie de ins-

tituciones propias del momento sociopolítico y económico español de los años veinte, correspondientes a lo que hoy denominaríamos fuerzas sociales, el mundo de la cultura o la sociedad civil como la Universidad, las Sociedades Económicas de Amigos del País e incluso personas a título particular, junto a las autoridades civiles del gobierno de la nación ya contempladas y las fuerzas del Antiguo Régimen (nobleza, clero, ejército). También encontramos un reconocimiento de la capacidad normativa por parte de la Administración del Estado para ordenarse a sí misma departamentalmente, con lo que aparece el tercer criterio de ordenación de precedencias recogido hoy en el Real Decreto 2099/1983 (personal, departamental y colegiada).

II República

El paréntesis de la Segunda República, entre el reinado de Alfonso XIII y la dictadura del general Franco, supone un corto período histórico muy difícil de valorar a efectos ceremoniales. Se ha hecho hincapié en los efectos destructivos y abolicionistas de un régimen político que arrasó con la estructura simbólica y real del poder establecido en forma de monarquía, pero consideramos que no se ha tenido en cuenta que todo este proceso lleva irremediabilmente a su sustitución por otro imaginario simbólico que responda a la nueva estructura del Estado, y que este fenómeno

no ha sido analizado en modo alguno, entre otras razones por la brevedad de su duración y por la parcialidad de los analistas.

Si bien es cierto que se abolieron las Grandezas y Títulos del Reino, la Orden del Toisón de Oro, las Órdenes de Carlos III y Mérito Civil, las Órdenes de Caballería (Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa), las Reales Maestranzas de Caballería y los Cuerpos de Hijosdalgo de la Nobleza de Madrid, se mantuvieron la antigua Orden Americana de Isabel la Católica y las Órdenes del Mérito Civil y Mérito Naval.

Existen además unas reglas de ceremonial dictadas provisionalmente por el Gobierno de la República para la presentación de credenciales de un embajador extranjero al presidente del Gobierno de la República y para la presentación de credenciales de un ministro plenipotenciario extranjero, y lo que parece fuera de toda duda es que si la República legalmente constituida hubiera ganado la Guerra Civil, se habría instaurado un sistema ceremonial y protocolario propio muy distinto del que conocemos.

Franquismo

Desde los primeros años de gobierno del general Franco se restablecieron *de facto* todas las disposiciones vigentes en la monarquía alfonsina. Fueron determinantes las figuras de Luis Álvarez Estrada, barón de las Torres, primer introductor de embajadores

y jefe de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores (1938-1964), que entre otras actuaciones organizó la entrevista entre Franco y Hitler en Hendaya, así como la de Antonio Villacieros, conde de Villacieros, que fue embajador en la Santa Sede, jefe de Protocolo de Franco y, posteriormente, de la Casa del Rey (1964-1980).

Teniendo en cuenta que Franco había sido Gentilhombre de Cámara del rey Alfonso XIII, no debe sorprendernos el restablecimiento inmediato de todas las disposiciones abolidas por la República en los años anteriores. Ya en 1938, el gobierno de Burgos había recuperado la bandera y el himno nacional previos. La labor del barón de las Torres especialmente consistió en repetir el ceremonial tradicional conocido anterior a 1931, el denominado *protocolo austriaco*, adaptándolo a las circunstancias cambiantes del nuevo régimen autocrático, por mera transmisión oral y sin disposiciones escritas hasta el tardo franquismo (1968). Probablemente no se promulga un decreto de protocolo hasta que no queda fijado y consolidado el modelo de Estado y sociedad que Franco quiere dejar «atado y bien atado». Como ya se ha dicho, sólo se escribe la norma cuando está en juego la propia supervivencia del sistema.

Si analizamos en las hemerotecas la documentación gráfica de los actos oficiales y apariciones públicas del jefe del Estado desde 1939 hasta 1968, fecha en la que se promulga al fin un decreto de protocolo, podemos ver cómo van apareciendo y desapare-

ciendo, en las fotografías, personajes pertenecientes a diferentes grupos de presión de carácter político, religioso, económico o social, como un termómetro de notoriedad.

La aparición o no aparición, y la desaparición o permanencia de banqueros, aristócratas, miembros del Opus Dei o de la Sección Femenina, falangistas, militares, obispos, folclóricas, presidentes de clubes de fútbol, tradicionalistas y un sinnúmero de grupos y personas en los actos públicos, así como su reflejo en las fotografías y películas (NO-DO) que los medios de comunicación de la época nos han dejado nos proporciona un preciso esquema del equilibrio de fuerzas existente en la España franquista en cada momento y de su evolución a lo largo de los cuarenta años de dictadura.

La ausencia o presencia, proximidad o lejanía, ocupación de la derecha o la izquierda, ubicación en lo alto del estrado o abajo entre el público, dentro o fuera del salón de actos son elementos condicionantes del mensaje que se está transmitiendo en todo momento. La ordenación del espacio y el tiempo en el que se desenvuelve el poder se lleva a cabo atendiendo a intereses y objetivos coyunturales que escapan a todo control posible, empezando por su puesta por escrito. Sólo la amenaza de su desaparición provoca que el general Franco se preocupe de dejar legislado lo que ya no va a poder imponer personalmente.

Paralelamente hemos de constatar que el protocolo, a diferencia del ceremonial, aparece en sociedades avanzadas culturalmente que necesitan ordenar la presencia del Estado en aras de la transmisión de conceptos como sus jerarquías o su justicia, independientemente del carácter democrático o totalitario de su estructura. Por tanto, no es sólo la decisión del dictador de perpetuar su voluntad lo que provoca la promulgación de un decreto de protocolo, sino la necesidad de un colectivo de conocer, identificar y transmitir sus propios equilibrios de fuerzas políticas, sociales y económicas, así como de establecer un orden entre ellas que le permita ubicarlas cuando confluyan sin crear agravios comparativos. La comunicación de la imagen del poder se realiza de un modo no verbal, por medio de lo icónico y lo simbólico del ceremonial.

La única disposición legal de carácter general a estos efectos promulgada entre 1936 y 1975 es el Decreto 1483/1968 de 27 de junio, sobre Actos oficiales. Reglamento de precedencias de ordenación de autoridades y corporaciones, modificada en sus artículos 14 y 16 por el Decreto 2622/1970 de 12 de septiembre, que incluye las figuras del heredero de la Corona y del Tribunal de Cuentas del Reino. Esta norma de las postrimerías del franquismo, previa a los comienzos de la transición democrática, supone el primer intento legislativo español contemporáneo por sistematizar con criterios generales y uniformes la ordenación espacio-temporal de las autoridades.

En el preámbulo se justifica su necesidad por la multiplicidad de disposiciones vigentes en materia de precedencia en actos públicos, muchas de ellas contradictorias, centrandó su objetivo en resolver un triple problema:

Primero, la clasificación de actos: los actos privados quedan excluidos del reglamento, y si las autoridades concurren lo hacen a título particular. Respecto a los actos oficiales, son aquellos que celebran o conmemoran acontecimientos nacionales, provinciales o locales y están organizados por la autoridad competente, y deben ser regulados por el decreto. Éstos pueden ser a su vez: de carácter general, que son los citados, y las autoridades están obligadas a concurrir a ellos, y de carácter especial, donde su organizador puede establecer una prelación casuística de acuerdo con sus características peculiares, y las autoridades no están obligadas a asistir.

Segundo, la presidencia de los actos: sienta el principio general de la presidencia unipersonal; se puede designar a otras autoridades para que la acompañen y deben estar presentes en ese caso los estamentos «civil, eclesiástico, militar y judicial».

Y tercero, la ordenación de los asistentes: el cargo prima sobre la categoría personal, y sólo las autoridades tienen un orden de precedencias establecido, pero el organizador del acto puede clasificar a quienes estime conveniente. En cuanto a los criterios de ordenación, la residencia, el orden departamental y la antigüedad son fundamentales, y debe reflejarse la

diferenciación entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. También se apela a la costumbre, que ha de tenerse en cuenta para ordenar a autoridades eclesiásticas cuando concurran a actos oficiales y para ordenar ciertos actos con criterios diferentes a los del ordenamiento.

El Título Preliminar (Arts. 1 a 6) insiste en lo dicho en el Preámbulo respecto a la presidencia de los actos, que será unipersonal o la precedencia, que estará determinada por el cargo de la autoridad que concurra al acto. Admite la representación, que sólo confiere precedencia en el ámbito competencial de la autoridad representada. Entre autoridades del mismo rango prima la residencia, y en los militares, la antigüedad. La precedencia, que es colectiva en las corporaciones, no otorga ni honor ni jerarquía solo ordenación.

El Título Primero trata de la Clasificación de Actos; establece las dos categorías para actos oficiales y considera que todos los actos no comprendidos en estas categorías son particulares, y por lo tanto no le son aplicables las disposiciones del reglamento.

El Título II (Arts. 2 a 5) expone el ámbito de aplicación, que en actos oficiales de carácter general ha de ajustarse a lo dispuesto en este ordenamiento y en actos oficiales de carácter especial lo dispondrá la autoridad organizadora. Aclara también la ordenación en actos oficiales de las autoridades eclesiásticas según la costumbre y la tradición, y de los representantes diplomáticos y autoridades extranjeras en Espa-

ña, así como las precedencias en actos oficiales del Estado español en el extranjero.

El Título III aborda la casuística de presidencia de los actos oficiales de carácter general, y establece una división en tres capítulos correspondientes al ámbito territorial de los actos: nacionales, provinciales y locales. El Capítulo I (Art. 6) indica la presidencia en los actos nacionales, cualquiera que sea el lugar donde se realicen, que ha de estar siempre encabezada por el jefe del Estado o su representante expreso seguido del heredero de la Corona y una lista de autoridades. El Capítulo II (Arts. 7-8) trata de la presidencia en los actos oficiales de carácter general y de ámbito territorial provincial, que debe ocupar el gobernador civil en la provincia de su mando en nombre del Gobierno, a excepción de que acuda un representante expreso del jefe del Estado, un miembro del Gobierno, el capitán general o el gobernador general. Y en cuanto al Capítulo III (Art. 9) se ocupa de los actos oficiales de carácter general municipales, que deben ser presididos por el alcalde menos cuando concurren el gobernador general, gobernador civil, subgobernador o delegado del Gobierno, así como en alguno de los supuestos del artículo anterior.

El Título IV (Art. 10) se denomina Presidencia de los Actos Oficiales de carácter especial, y otorga su presidencia a la autoridad que los organice a excepción de actos del cometido de un ministerio con la asistencia del ministro, subsecretario o director ge-

neral competente y cuando el organizador asigne la presidencia expresamente a otra autoridad.

El Título V (Art. 11), sobre la ordenación de autoridades concurrentes en una presidencia, indica que se procure una representación de autoridades civiles, eclesiásticas, militares y judiciales, atendiendo a sus cargos, departamentos y antigüedad.

El Título VI (Art. 13) establece la ordenación de los ministerios siguiendo el criterio de la antigüedad de su fecha de creación y consecuentemente la prelación de los miembros del Gobierno.

El Título VII (Arts. 14 a 20) realiza básicamente la ordenación casuística de autoridades y corporaciones.

Artículo 14.1

El artículo 14.1 establece el orden de prelación que se debe seguir individualmente por las autoridades concurrentes a un acto oficial de carácter general:

- 1) Jefe del Estado.
- 2) Heredero de la Corona.
- 3) Presidente del Gobierno.
- 4) Presidente de las Cortes Españolas y del Consejo del Reino.
- 5) Vicepresidente o vicepresidentes del Gobierno si los hubiere y ministros.
- 6) Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.
- 7) Presidente del Consejo de Estado.
- 8) Embajadores y jefes de Misión extranjera en España.
- 9) Ex ministros.
- 10) Embajadores de España en ejercicio y en función de su cargo.
- 11) Capitanes generales del Ejército, la Armada y del Aire (orden del art. 11).
- 12) Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.
- 13) Jefe del Alto Estado Mayor.
- 14) Presidente del Tribunal de Cuentas del Reino.
- 15) Presidente del Consejo de Economía Nacional.
- 16) Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia.
- 17) Subsecretarios y asimilados.
- 18) Jefes del Estado Mayor Central, de la Armada y del Aire (orden del art. 11).

Artículo 14.1

- 19) Jefe del Mando de la Defensa Aérea.
 - 20) Capitán general de la Región Militar, Departamento Marítimo, Jurisdicción Central de la Armada y jefe de Región Aérea (orden del art. 11).
 - 21) Fiscal militar y Fiscal togado del Consejo Supremo de Justicia Militar.
 - 22) Directores generales y asimilados.
 - 23) Gobernador general.
 - 24) Comandante general de Base Naval y general jefe de Zona Aérea.
 - 25) Gobernador civil. Jefe provincial del Movimiento.
 - 26) Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial.
 - 27) Fiscal de la Audiencia Territorial o Provincial.
 - 28) Gobernador militar y jefes de los Sectores Naval y Aéreo (orden art. 11).
 - 29) Rector de la universidad.
 - 30) Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad y Cabildo Insular.
 - 31) Alcalde de la localidad.
 - 32) Comandante militar de la Provincia Marítima y comandante militar Aéreo.
 - 33) Delegados y jefes de los Servicios Regionales y Provinciales de los Ministerios y secretarios generales de los Gobiernos Civiles (orden del art. 12).
 - 34) Juez de la Primera Instancia e Instrucción.
 - 35) Comandante militar, Ayudante militar de Marina y comandante aéreo con categoría de jefe (orden del art. 11).
 - 36) Juez municipal o comarcal.
 - 37) Fiscal municipal o comarcal.
 - 38) Autoridad académica local.
 - 39) Comandante militar, ayudante militar de Marina y comandante aéreo (orden del art. 11).
 - 40) Jefe local del Movimiento.
- El apartado 2 del art. 14 indica la posibilidad de mejorar la disposición de los presidentes de corporaciones locales, y el art. 15 establece que este orden lo es sin perjuicio de lo establecido en cuanto a presidencias.

Las Disposiciones Especiales corresponden al Título VIII y recomiendan realizar los actos en horario de trabajo y jornada legal o que cuando no sea procedente recurrir a la ordenación correlativa se realice alternativamente de derecha a izquierda.

En las Disposiciones Finales dentro del Título VIII se hace constar la prohibición de que los minis-

terios introduzcan normas al respecto, salvo las autorizadas, y que la capacidad de aplicar e interpretar el Reglamento es exclusiva de la Presidencia del Gobierno previo informe de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

También se indica que en todos los ministerios, capitanías, departamentos marítimos, comandancias, regiones, zonas aéreas y gobiernos civiles debe existir un funcionario o dependencia «encargado del protocolo», quien ha de tener al día la ordenación de autoridades, corporaciones y funcionarios, despachando cuantas consultas se le formulen por quienes organizan actos con concurrencia de autoridades.

¿Cuál es la valoración que efectuamos hoy sobre este Reglamento de Precedencias? Su valor fundamental es haber superado la infinidad de disposiciones particulares que regían en España desde el siglo XIX ordenando una a una y casuísticamente a cada autoridad y corporación, aunque en ocasiones con criterios equívocos si no abiertamente contradictorios. Por primera vez se realiza desde el legislador 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.

También sienta el principio de la unipersonalidad de la presidencia, y recomienda mantener un equilibrio entre los estamentos representados. No habla-

mos aún de «poderes» (legislativo, ejecutivo, judicial), sino de «estamentos», como en el Antiguo Régimen (el civil, el eclesiástico, el militar y el judicial). Se establecen criterios de ordenación como la residencia, el orden departamental o la antigüedad para establecer un orden «justo», pero al mismo tiempo se mantienen criterios de ordenación de aplicación subjetiva, como la llamada a la tradición inveterada o la costumbre.

Se otorga a la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores la potestad de ordenar e interpretar este Reglamento, y se establece la presidencia de los actos oficiales en función del ámbito territorial abarcado por su organizador: nacional, provincial o local. Aparece consagrada la triple ordenación que recogerá expresamente definida el Real Decreto 2099/1983 (la individual, la departamental y la colegiada).

En cuanto a quiénes están en cada una de esas listas, podemos destacar que están perfectamente designados los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), que es muy significativo el enorme peso del estamento militar, que ocupa casi el cincuenta por ciento de ellas (seis puestos de trece en el art. 6 o trece de cuarenta en el art. 14), y que se produce un ascenso considerable de la clase funcionarial, con la incorporación de subsecretarios, directores generales o secretarios generales. Encontramos la presencia del Movimiento Nacional también paralelamente a los poderes del Estado, y se incorporan a la relación de

autoridades de la nación otras figuras como el Instituto de España, las reales academias o los rectores.

Es importante la aparición en la disposición final segunda de la figura del «funcionario encargado del protocolo», ya que se trata de la primera vez que encontramos la palabra *protocolo* en una disposición legal ordenadora de precedencias con el sentido que hoy aplicamos al término. Además, aparece unida a la figura de un servidor de Estado responsable de llevar a buen término su realización y que puede ser consultado al respecto.

Y, sobre todo, esta reglamentación es el precedente inmediato de la normativa vigente en la actualidad, que analizaremos seguidamente.

Democracia y monarquía parlamentaria

Sostiene Martínez-Correcher (1997) que para que se produzcan cambios fundamentales en las normas de protocolo es necesario que se dé una nueva situación política institucional y que exista voluntad por parte del poder político de que las cosas cambien. Ambas circunstancias se dan en España a partir de 1975 (muerte del general Franco y juramento como «su sucesor a título de rey» de Juan Carlos de Borbón), y especialmente a partir de 1977 (primeras elecciones democráticas) y 1978 (promulgación de la Constitución).

Durante los primeros años de esta nueva era en la historia de nuestro país tiene lugar la etapa que hemos bautizado como el caos protocolario, al seguir vigentes unas reglas obsoletas y haber surgido otras figuras e instituciones derivadas de la nueva estructura constitucional del Estado. Continúan apareciendo normas y decretos sobre las figuras que se van incorporando al elenco de instituciones democráticas españolas, pero se mantienen los principios informadores del reglamento de 1968. La preocupación entre los profesionales del protocolo es cada vez mayor al tener que enfrentarse a un nuevo diseño de actos para el que carecen del instrumento adecuado. En las distintas Jornadas de Relaciones Públicas y Protocolo de las Corporaciones locales se plantea una y otra vez esta problemática.

En este punto, en medio de un caos de normativas generales y particulares, Felipe González, presidente del Gobierno socialista surgido de las elecciones generales de 1982, encarga al diplomático Joaquín Martínez-Correcher, conde de la Sierra Gorda, la elaboración de un nuevo reglamento de protocolo, para lo que se nombra una comisión compuesta por el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa, la Casa Real y el mismo Martínez-Correcher como consejero del presidente para Asuntos Institucionales y coordinador del proyecto.

El 3 de agosto de 1983 fue promulgado el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Para su impulsor, Martínez-Correcher, se trata de un or-

denamiento revolucionario que no se limita a ordenar casuísticamente, sino que establece por primera vez una filosofía política moderna del protocolo con principios informadores de carácter general y cuya característica principal es la mayor prevalencia que se da a las autoridades elegidas sobre las autoridades nombradas.

Dicho ordenamiento está en vigor desde su promulgación, si bien en algunos sectores se está produciendo en los últimos tiempos un amplio debate sobre la necesidad de su reforma. Desde nuestro punto de vista, el Real Decreto ha soportado bastante bien el paso del tiempo, y las carencias que pueda presentar pueden achacarse más a la falta de legislación y normativas propias por parte de comunidades autónomas y entidades locales que a otras razones.

El Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, consta de un Preámbulo y veintiún artículos en el Título Preliminar, Títulos I, II, III y IV, y Disposición final derogatoria.

El Preámbulo es una exposición detallada de motivos en la que se hace referencia expresa a la nueva situación creada en España a partir del advenimiento de un Estado social y democrático de derecho en forma de monarquía parlamentaria, instituido por la Constitución de 1978 y que hace necesario reflejar la nueva estructura de poderes que «articulan la imagen política y administrativa de la nación». Esta referencia expresa al término *imagen* nos reafirma en consi-

derar al protocolo un instrumento del ceremonial al servicio de las relaciones públicas organizacionales, en este caso estatales.

Los principios informadores de esta ordenación son los siguientes: la nueva constitución político-territorial del estado de las autonomías en diecisiete comunidades autónomas; la mayor graduación democrática de las investiduras electivas y representativas sobre las designadas; el reconocimiento al mundo de la cultura con la ubicación de figuras como los rectores de Universidad y el presidente del Instituto de España, y la necesidad de regular la ordenación de precedencias en la asistencia a actos oficiales, de la Corona, autoridades, instituciones, corporaciones y personalidades «dentro del régimen del protocolo del Estado». Ya en el Preámbulo queda claro su ámbito exclusivo de aplicación: los actos oficiales y el protocolo del Estado. Se trata por tanto de una norma dada por el Estado para ordenarse a sí mismo exclusivamente en aquellos actos organizados por él mismo, como veremos más adelante cuando se definan los actos oficiales.

El Título Preliminar define el objeto del Real Decreto: el régimen de precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, limitando expresamente el ámbito de aplicación a dichos actos oficiales y negando cualquier competencia a estos efectos fuera de él.

En el art. 2 se establece la competencia de la Jefatura de Protocolo del Estado para aplicarlo conjun-

tamente con la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores si existe concurrencia de autoridades o entidades extranjeras en actos públicos de carácter internacional organizados por el Estado en España o en el extranjero o en cualquier acto público no organizado por el Estado pero de importancia para las relaciones exteriores de España.

El artículo 2 experimentó un cambio radical al promulgarse el 10 de mayo de 1996 el Real Decreto 838/1996 reestructurando el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. Dentro del Gabinete del Presidente del Gobierno se nombra a un Director General de Protocolo de la Presidencia del Gobierno adscrito a la Secretaría General, organismo paralelo al Gabinete. Este Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno asume las funciones de las Jefaturas de Protocolo del Estado y de la Presidencia del Gobierno, que son suprimidas por la Disposición final primera. Nos parece difícil compaginar el servicio a los intereses de la totalidad del Estado que ejercía la Jefatura de Protocolo del Estado, con los intereses particulares del presidente del Gobierno.

El Título I se ocupa en su Capítulo I de la clasificación y presidencia de los actos, entendiendo que los actos oficiales pueden ser de carácter general: organizados por la Corona, el Gobierno, la Administración del Estado, las comunidades autónomas o las corporaciones locales. Y añade «con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las

autonomías, provinciales o locales». O también de carácter especial: organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, «con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades».

Esta clasificación de actos mantiene en esencia la del anterior decreto, pero no termina de aclarar, a nuestro entender, las diferencias. Por lo que se refiere al emisor de la comunicación, al organizador, en ambos supuestos ha de ser el Estado, pues de lo contrario no se trataría de actos oficiales. Pero, por otro lado, la descripción minuciosa de entidades organizadoras de estos actos no parece dejar fuera a ninguna instancia que no sea estatal: la Corona y los tres niveles territoriales del Estado (el central, el autonómico y el local) en los de carácter general. ¿Quiénes son por lo tanto los organizadores en los actos de carácter especial?

La única interpretación posible –tesis defendida por López Nieto, Otero y Marín Calahorro entre otros– está en que si actos oficiales de carácter general y de carácter especial han de ser convocados por el Estado, los primeros se refieran a la Jefatura del Estado, el poder ejecutivo y los niveles de poder territoriales (comunidades autónomas, ayuntamientos y diputaciones) y los segundos, a los poderes legislativo y judicial. Como veremos más adelante, en los arts. 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 cuanto al motivo o el objeto de la celebración, la diferencia es aún más 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. ¿Cuál es el «ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades»? Nos parece que la única diferenciación posible entre estas dos categorías de actos oficiales, los de carácter general y los de carácter especial, se refiere exclusivamente al emisor de la comunicación, al organizador, que es quien otorga la categoría.

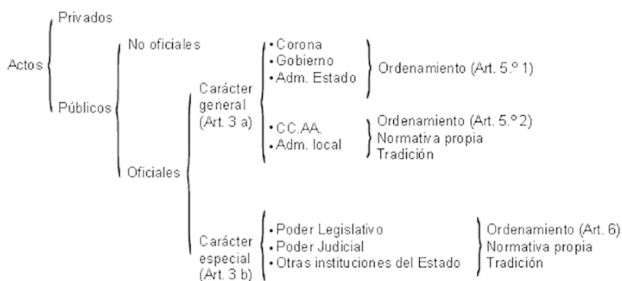
Sobre la presidencia de los actos, el art. 4.1 es categórico al afirmar que «los actos serán presididos por la autoridad que los organice», pero rompe toda esa seguridad afirmando que en caso de no ostentar la presidencia «ocupará lugar inmediato a la misma». La indeterminación que otorga la falta de artículo alguno al término *lugar inmediato* y la redacción ambigua de este artículo parecen estar hechas así deliberadamente para permitir cierta flexibilidad en la aplicación de la norma a determinadas situaciones o circunstancias particulares que hagan aconsejable una cesión de presidencia.

Sí podemos decir que en la realidad cotidiana es una práctica que ha propiciado abusos de los más fuertes (el poder político) hacia los más débiles (la sociedad en general), de manera que ha sido habitual en estos años ver el organizador del acto en el extremo izquierdo de una mesa presidencial multitudinaria (seis, siete, ocho personas) cuyos lugares centrales están ocupados por autoridades de mayor rango pero sin vinculación orgánica o competencial con el acto en sí. Afortunadamente, en los últimos años parece ser que está remitiendo esta costumbre, y ya en las conclusiones del II Congreso Internacional de Protocolo (Sevilla, junio de 1997) y en las del IX Congreso Nacional de Protocolo (Cáceres, abril de 1998) se recomendó en este sentido que, en caso de cesión de presidencia, se ceda sólo un puesto.

El mismo art. 4.1 establece la alternancia de derecha a izquierda como método para ordenar a las demás autoridades, y no se realiza ninguna referencia expresa a la ordenación correlativa, aunque en la práctica se mantenga en disposiciones lineales que tengan un eje a partir del que situarse (banderas en hilera, desfiles, saludos, actos en iglesias, etc.), y se reserva la alternancia para presidencias estáticas de pie o sentados al fondo del salón.

En el esquema siguiente podéis ver la clasificación de actos y la normativa por la que han de regirse.

Figura 1. Clasificación de actos según el Real Decreto 2099/1983



El Capítulo II del Título I aborda las normas de precedencia que se deben seguir según los tipos de actos oficiales mostrados en el esquema; la organización de los actos militares por las Fuerzas Armadas según el Real Decreto 834/1984, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Actos y Honores Militares, así como los distintos rangos de ordenación individual, departamental y colegiada y la espinosa cuestión de la representación.

Este último artículo del Título I, el noveno, es quizá el más problemático y discutido desde la promulgación del Real Decreto. Manifiesta que la persona que represente en su cargo a una autoridad superior, no gozará de la precedencia reconocida a ésta, sino de la suya propia, con las excepciones del jefe del Estado y el presidente del Gobierno, que han de hacerlo constar expresamente. Las discusiones al respecto se

han producido en torno a las figuras de la representación por delegación (una autoridad delega su cargo en otra inferior de su mismo ámbito competencial), el cargo en funciones (en caso de vacante de su titular, tiene sus competencias y prerrogativas) y el cargo accidental (por causa imprevista de ausencia limitada del titular, sin sus competencias y prerrogativas).

El Título II (Arts. 10 a 13) trata de las «Precedencia de Autoridades en los actos oficiales de carácter general organizados por la Corona, el Gobierno o la Administración del Estado», desglosando en dos supuestos esta ordenación: actos celebrados en la villa de Madrid como capital del Estado y actos en el territorio de una comunidad autónoma. En principio, y según esta división, en cualquier lugar de España excepto en Madrid y en actos organizados directamente por la Corona o la Administración del Estado, es de aplicación el art. 12.

Artículo 10

El artículo 10 establece cuarenta y una categorías de autoridades a título individual (rango de ordenación individual o personal) para los actos celebrados en la villa de Madrid. Son éstas:

- 1) Rey o Reina.
- 2) Reina consorte o consorte de la Reina.
- 3) Príncipe o Princesa de Asturias.
- 4) Infantes de España.
- 5) Presidente del Gobierno.
- 6) Presidente del Congreso de los Diputados.
- 7) Presidente del Senado.
- 8) Presidente del Tribunal Constitucional.
- 9) Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial.
- 10) Vicepresidentes del Gobierno, según su orden.
- 11) Ministros del Gobierno, según su orden.
- 12) Decano del Cuerpo Diplomático y embajadores Extranjeros acreditados en España.
- 13) Ex presidentes del Gobierno (pasan al 14).

Artículo 10

- 14) Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, según su orden (pasan al 13).
- 15) Jefe de la Oposición.
- 16) Alcalde de Madrid.
- 17) Jefe de la Casa de S. M. el Rey.
- 18) Presidente del Consejo de Estado.
- 19) Presidente del Tribunal de Cuentas.
- 20) Fiscal General del Estado.
- 21) Defensor del Pueblo.
- 22) Secretarios de Estado, según su orden, y presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.
- 23) Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 24) Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.
- 25) Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 26) Capitán general de la Primera Región Militar, almirante jefe de la Jurisdicción Central de Marina y teniente general jefe de la Primera Región Aérea.
- 27) Jefe del Cuarto Militar y secretario general de la Casa de S. M. el Rey.
- 28) Subsecretarios y asimilados, según su orden.
- 29) Secretarios de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 30) Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 31) Encargados de Negocios Extranjeros acreditados en España.
- 32) Presidente del Instituto de España.
- 33) Jefe de Protocolo del Estado.
- 34) Directores generales y asimilados, según su orden.
- 35) Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 36) Miembros de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 37) Presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 38) Diputados y senadores por Madrid.
- 39) Rectores de la universidad, con sede en Madrid, por antigüedad de la universidad.
- 40) Gobernador militar de Madrid.
- 41) Tenientes de alcalde del Ayuntamiento de Madrid.

Tras esta prolija relación de autoridades y altos cargos administrativos, se deja ver una filosofía ordenadora regida por los siguientes principios: aparición de la Corona encabezando la prelación (1 al 4); representación de los números uno de cada poder (legis-

lativo, ejecutivo y judicial) y nivel territorial (central, autonómico, local) por delante de los números dos de cada uno de ellos, y éstos delante de los terceros; preeminencia de los cargos públicos elegidos sobre los designados; alternancia de las distintas instituciones del Estado, y representación, en suma, de la estructura del Estado en la Corona, los tres poderes y los niveles territoriales como entidades principales, acompañadas de las Fuerzas Armadas (en práctica igualdad) y los representantes de otros Estados.

El artículo 11.1 otorga la designación de la precedencia interna de los cargos de la Presidencia del Gobierno a dicha Presidencia; el 11.2 indica que la ordenación de ministros y altos cargos se hará según el orden de ministerios, y el 11.3 que la de las autoridades de un ministerio la resolverá dicho ministerio.

El contenido del artículo 12 se corresponde con el del 10, pero aplicado a los actos que tienen lugar en el territorio de una comunidad autónoma. Probablemente podría haber quedado más claro si se hubiera especificado el emisor de la comunicación, el organizador del acto, pues cualquier punto de España en que tenga lugar un acto oficial está ubicado en una comunidad autónoma, e incluso en la villa de Madrid el artículo 10 no debería afectar a aquellos acontecimientos oficiales organizados por la Comunidad Autónoma de Madrid o el Ayuntamiento de la Villa.

Precedencia en comunidades autónomas

La precedencia en comunidades autónomas (Art. 12) es la siguiente:

- 1) Rey o Reina.
- 2) Reina consorte o consorte de la Reina.
- 3) Príncipe o Princesa de Asturias.
- 4) Infantes de España.
- 5) Presidente del Gobierno.
- 6) Presidente del Congreso de los Diputados.
- 7) Presidente del Senado.
- 8) Presidente del Tribunal Constitucional.
- 9) Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial.
- 10) Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- 11) Vicepresidentes del Gobierno, según su orden.
- 12) Ministros del Gobierno, según su orden.
- 13) Decano del Cuerpo Diplomático y embajadores Extranjeros acreditados en España.
- 14) Ex presidentes del Gobierno.
- 15) Presidentes de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas.
- 16) Jefe de la Oposición.
- 17) Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 18) Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.
- 19) Alcalde del municipio del lugar.
- 20) Jefe de la Casa de S. M. el Rey.
- 21) Presidente del Consejo de Estado.
- 22) Presidente del Tribunal de Cuentas.
- 23) Fiscal General del Estado.
- 24) Defensor del Pueblo.
- 25) Secretarios de Estado, según su orden y presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.
- 26) Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 27) Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.
- 28) 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.
- 29) Jefe del Cuarto Militar y secretario general de la Casa de S. M.
- 30) Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.
- 31) Miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 32) Presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- 33) Subsecretarios y asimilados, según su orden.
- 34) Secretarios de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 35) Encargados de Negocios Extranjeros acreditados en España.
- 36) Presidente del Instituto de España.
- 37) Jefe de Protocolo del Estado.

Precedencia en comunidades autónomas

- 38) Gobernador Civil de la provincia donde se celebre el acto.
- 39) Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.
- 40) Directores generales y asimilados, según su orden.
- 41) Diputados y senadores por la provincia donde se celebre el acto.
- 42) Rectores de universidad en cuyo distrito tenga lugar el acto, según la antigüedad de la universidad.
- 43) Delegado insular del Gobierno, en su territorio.
- 44) Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial.
- 45) Gobernador militar y jefes de los Sectores Naval y Aéreo.
- 46) Tenientes de alcalde del Ayuntamiento del lugar.
- 47) Comandante militar de la plaza, comandante o ayudante militar de Marina y autoridad aérea local.
- 48) Representantes consulares extranjeros.

Ésta es la ordenación general. Veamos sus peculiaridades: primero, hay un gran bloque de autoridades que no varía. Se trata de la cúpula del Estado español compuesta por la Corona (1-4) y las cabecezas de los tres poderes (5-9). Segundo, el puesto 10 es ocupado por el primer nivel territorial del Estado, el presidente de la Comunidad Autónoma. La redacción original del decreto dejaba a la primera autoridad de la Comunidad Autónoma (número uno del nivel territorial) por detrás de los Vicepresidentes (número dos del ejecutivo), hasta que una Sentencia del Tribunal Supremo (20 noviembre de 1986) falló favorablemente un recurso presentado por las Comunidades Autónoma del País Vasco y Cataluña. Un segundo recurso, también favorable, con fecha 2 de diciembre del mismo año, modifica del mismo modo la ubicación de los citados presidentes en el artículo 10, intercambiando su lugar (14) con el de los ex presidentes del Gobierno (13).

Tercero, el siguiente cambio es la colocación del presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (segunda autoridad autonómica y cabecera del poder legislativo en la comunidad) en el número 17, seguido de la figura del delegado del Gobierno en la Comunidad en el 18 (representante del Gobierno central que ocupaba un lugar inferior, el 25, en el artículo 10) y el alcalde de la ciudad donde tenga lugar el acontecimiento en el 19 (primera autoridad local, y el cargo más cercano a los administrados, elegido directamente por ellos). Con la introducción de este bloque de primeras autoridades autonómicas y locales a continuación de las primeras nacionales, queda completada la representación del diseño político del Estado de derecho de las autonomías en los primeros puestos de la ordenación de precedencias.

Cuarto, se mantiene el orden de los puestos 20 al 27 correspondientes a los lugares 17 al 27 del artículo 10, y se incluyen a continuación los consejeros de Gobierno (30), los miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa (31) y el presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia (32) de la Comunidad Autónoma entre el jefe del Cuarto Militar y el secretario general de la Casa de S. M. el Rey (29) y los subsecretarios y asimilados (33).

Quinto, se mantiene de la misma manera el bloque compuesto por los puestos 33 al 37, correspondiente a los números 28 a 33 del artículo 10, y se incorporan el gobernador Civil de la provincia (38, aunque el

cargo hoy ya no existe y su puesto lo ocupa el subdelegado del Gobierno en la provincia) y el presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular (39). Después de los directores generales (40) van los diputados y senadores por la provincia, que pasan del puesto 38 en la villa de Madrid al 41 en las Comunidades (según el artículo 12).

Sexto, los últimos lugares, del 42 al 48, son ocupados por las mismas autoridades que en el artículo 10, con la incorporación del delegado Insular del Gobierno en su territorio (43), el presidente (y el fiscal) de la Audiencia Territorial (44), los jefes de los Sectores Naval y Aéreo junto al gobernador militar (45), el comandante militar de la Plaza, comandante o ayudante militar de Marina y autoridad aérea local (47) y los representantes consulares (48).

En general, se otorga a cargos provinciales y locales una mejor precedencia, por ser la mayoría de los actos que tienen lugar en España de ámbito provincial o local con asistencia de estas autoridades y no de las primeras del Estado. Por otro lado, hay cargos que han desaparecido (gobernador civil) o han cambiado de nomenclatura (capitanes generales por tenientes generales), y el lógico desarrollo estatutario autonómico ha creado nuevas instituciones que no aparecen reflejadas (Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, etc.).

En la tabla 1 realizamos un análisis comparativo de las precedencias desde el punto de vista de la Administración central y de las Comunidades Autóno-

mas, indicando qué puestos ocupan las autoridades según se trate de un acto oficial de carácter general organizado en la villa de Madrid o en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Tabla 1. Análisis comparativo de precedencias

Núm. en la villa de Madrid	Núm. en la Comunidad	Autoridades
10	1	Presidente Consejo Gobierno Comunidad Autónoma
17	2	Presidente Asamblea Legislativa Comunidad Autónoma
18	3	Delegado del Gobierno
19	4	Alcalde
28	5	Tenientes Generales de la Región Militar, Zona Marítima, Región Aérea y Comandante de la Flota
30	6	Consejeros de Gobierno Comunidad Autónoma
31	7	Miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa Comunidad Autónoma
32	8	Presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia Comunidad Autónoma
38	9	Subdelegado del Gobierno de la Provincia
39	10	Presidente de la Diputación Provincial
41	11	Diputados y Senadores por la Provincia
42	12	Rectores de la Universidad
44	13	Presidente y fiscal de la Audiencia Territorial y Provincial
45	14	General Gobernador Militar
46	15	Tenientes de Alcalde
47	16	Comandante Militar de Marina
48	17	Representantes Consulares Extranjeros

El artículo 13 ordena a los presidentes de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la antigüedad de la publicación oficial de sus Estatutos de Autonomía (tabla 2) y, en caso de coincidencia, por antigüedad en el desempeño del cargo. Según el mismo artículo, cada Comunidad puede ordenar a los miembros de su Consejo de Gobierno (tabla 3).

Tabla 2. Precedencias de Comunidades Autónomas atendiendo a la fecha de publicación de los Estatutos de Autonomía

Comunidad	Ley Orgánica	BOE
Catalunya	4/79 (18 diciembre)	22.12.79
País Vasco	3/79 (18 diciembre)	22.12.79
Galicia	1/81 (6 abril)	28.04.81
Andalucía	6/81 (30 diciembre)	11.01.82
Asturias	7/81 (30 diciembre)	11.01.82
Cantabria	8/81 (30 diciembre)	11.01.82
La Rioja	3/82 (9 junio)	19.06.82
Murcia	4/82 (9 julio)	19.06.82
Comunidad Valenciana	5/82 (1 julio)	10.07.82
Aragón	8/82 (10 agosto)	16.08.82
Castilla-La Mancha	9/82 (10 agosto)	16.08.82
Canarias	10/82 (10 agosto)	16.08.82
Navarra	13/82 (10 agosto)	16.08.82
Extremadura	1/83 (25 febrero)	26.02.83
Baleares	2/83 (25 febrero)	01.03.83
Madrid	3/83 (25 febrero)	01.03.83
Castilla-León	4/83 (25 febrero)	02.03.83

No aportamos la clasificación de los presidentes por estar sujeta a cambios cada vez que se producen elecciones autonómicas.

Tabla 3. Relación de consejerías de la Junta de Andalucía (aportamos a modo de ejemplo el orden de precedencias de las Consejerías de la Junta de Andalucía en 2008, pero cambia con cada remodelación)

Consejerías de la Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia
Consejería de Gobernación
Consejería de Economía y Hacienda
Consejería de Justicia y Administración Pública
Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas
Consejería de Obras Públicas y Transportes
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio
Consejería de Empleo
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte
Consejería de Agricultura y Pesca
Consejería de Salud
Consejería de Educación
Consejería para la Igualdad y Bienestar Social
Consejería de Cultura
Consejería de Medio Ambiente

En cuanto al Título III, establece la casuística de la ordenación de Instituciones y Corporaciones (rango de ordenación colegiado) en los Actos oficiales de carácter general que tengan lugar en la villa de Madrid (Art. 14) y en el territorio propio de una comunidad autónoma (Art. 16), del mismo modo que el Título II lo hace con las autoridades (rango de ordenación individual o personal).

Artículo 14 en la villa de Madrid
El artículo 14 establece estas precedencias colegiadas en la villa de Madrid:
1) Gobierno de la Nación.
2) Cuerpo Diplomático acreditado en España.

Artículo 14 en la villa de Madrid

- 3) Mesa del Congreso de los Diputados.
- 4) Mesa del Senado.
- 5) Tribunal Constitucional.
- 6) Consejo General del Poder Judicial.
- 7) Tribunal Supremo.
- 8) Consejo de Estado.
- 9) Tribunal de Cuentas.
- 10) Presidencia del Gobierno.
- 11) Ministerios, según su orden.
- 12) Instituto de España y Reales Academias.
- 13) Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 14) Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- 15) Tribunal Superior de Justicia de Madrid.
- 16) Ayuntamiento de Madrid.
- 17) Claustro Universitario.

Mientras que la Corona no aparece reflejada, tras el poder ejecutivo (el Gobierno de la Nación en el puesto número 1) se sitúa al Cuerpo Diplomático (2), en un gesto de reconocimiento del peso de las relaciones internacionales. A continuación se coloca el poder legislativo (3, 4), el judicial (5, 6), las altas instituciones del Estado (7, 8, 9), los departamentos ministeriales (10, 11), el Instituto de España y las Academias (12), y sólo entonces las corporaciones autonómicas (13, 14, 15), locales (17) y universitarias (18). El equilibrio de fuerzas, corporativamente hablando, se inclina considerablemente a favor del Estado central. El autonómico queda notablemente postergado.

El artículo 15 establece el tercer rango de ordenación, el departamental, otorgando a las corporaciones citadas en el artículo 14 la capacidad de establecer sus órdenes internos de precedencias según su normativa propia. Si bien el listado de ministerios ha experimentado sucesivos cambios (1994, 1996, 2000...),

el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales nos aporta información bastante precisa y actualizada sobre sus precedencias:

Tabla 4. Ordenación de precedencias de los ministerios

Ministerios (orden de precedencias que aparece en el Real Decreto, pero que ha ido cambiando con cada remodelación ministerial)
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Ministerio de Justicia
Ministerio de Defensa
Ministerio de Economía y Hacienda
Ministerio del Interior
Ministerio de Fomento
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
Ministerio de Trabajo e Inmigración
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino
Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Administraciones Públicas
Ministerio de Cultura
Ministerio de Sanidad y Consumo
Ministerio de Vivienda
Ministerio de Ciencia e Innovación
Ministerio de Igualdad

El artículo 16 establece el siguiente orden para los actos oficiales en el territorio de una Comunidad Autónoma:

- 1) Gobierno de la Nación.
- 2) Cuerpo Diplomático acreditado en España.
- 3) Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- 4) Mesa del Congreso de los Diputados.
- 5) Mesa del Senado.

- 6) Tribunal Constitucional.
- 7) Consejo General del Poder Judicial.
- 8) Tribunal Supremo de Justicia.
- 9) Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 10) Consejo de Estado.
- 11) Tribunal de Cuentas.
- 12) Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- 13) Ayuntamiento de la localidad.
- 14) Presidencia del Gobierno.
- 15) Ministerios, según su orden.
- 16) Instituto de España y Reales Academias.
- 17) Consejerías de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.
- 18) Instituto de España y Reales Academias.
- 19) Gobierno Civil de la Provincia.
- 20) Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.
- 21) Audiencia Territorial o Provincial.
- 22) Claustro Universitario.
- 23) Representaciones consulares extranjeras.

Como diferencia más notable entre los artículos 14 (Villa de Madrid) y 16 (Comunidades Autónomas), hemos de señalar la mayor importancia de las primeras corporaciones autonómicas en el segundo caso. Sobre todo, el Consejo de Gobierno, que pasa del lugar 13 al 3; la Asamblea Legislativa, del 14 al 9;

el Tribunal de Justicia, del 15 al 12, y el Ayuntamiento, del 16 al 13.

El artículo 17 establece la ordenación cuando sean convocadas conjuntamente autoridades y corporaciones, indicando cómo éstas han de colocarse a continuación de aquéllas a excepción de que Protocolo del Estado indicara lo contrario.

El Título IV corresponde a las normas adicionales. Los artículos 18 y 19 se ocupan de la ubicación de la Casa Real (Art. 18) y el alto personal de la Casa de S. M. el Rey (Art. 19). La Casa Real debe comunicar, mediante Protocolo del Estado, las personas de la Familia Real que acudan a los actos, para su colocación según el ordenamiento. El alto personal de la Casa de S. M., cuando acompañe a SS. MM. en actos oficiales, debe situarse en un lugar «especial y adecuado» desde donde pueda cumplir sus funciones.

El artículo 20 establece el puesto de los Embajadores de España en ejercicio que acompañen a los jefes de Estado ante quienes estén acreditados o a miembros de su gobierno. Van a continuación de los ex presidentes del Gobierno.

El artículo 21 asimila en las precedencias al presidente de la Diputación y del Parlamento Foral de Navarra con los presidentes de las juntas de gobierno y parlamentos de las comunidades autónomas. También asimila a los parlamentarios forales con los de los parlamentos de las comunidades autónomas.

Y, por último, la disposición final derogatoria deja sin vigor cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en el Real Decreto.

Desde 1983, los profesionales del ceremonial y el protocolo en España han dispuesto de un instrumento esencial para el desarrollo de su labor: el Real Decreto 2099/1983. En general, esta norma ha sido valorada muy positivamente por cuanto ha significado de innovador y ordenador, y sobre todo por su capacidad de infundir unos principios generales en la organización de actos acordes con el espíritu de un Estado social y democrático de derecho.

Pese a ello, y debido sobre todo a la evolución de las estructuras competenciales del estado de las autonomías y al propio desarrollo de las comunidades autónomas, no han cesado de escucharse voces sobre la necesidad de rectificar algunos artículos, incorporar o quitar autoridades o incluso redactar un nuevo reglamento de precedencias. Desde las Jornadas de Funcionarios de la Administración Local celebradas en Santander en el mismo año 1983, no ha habido foro en el que no se haya sometido a debate el artículo 9 sobre la representación o planteado dudas sobre en qué lugar hay que situar a determinadas autoridades, por citar sólo un par de ejemplos.

En todos estos años, evidentemente, han cambiado una serie de cargos que aparecen en la relación de precedencias. Han desaparecido el Consejo Supremo de Justicia Militar, los gobernadores civiles y los Gobiernos Militares, y han cambiado de denomina-

ción los capitanes generales de las Regiones Militares, hoy tenientes generales jefes de las mismas, aunque se mantiene su función y su puesto en el orden de precedencias. El jefe de Protocolo del Estado ha sido suprimido, si bien sus funciones han sido asumidas por el director del Departamento de Protocolo de Presidencia del Gobierno. Otros cargos, como los parlamentarios autonómicos, viceconsejeros y directores generales o vicepresidentes de diputaciones no están recogidos.

Del mismo modo, cargos e instituciones resultantes del propio desarrollo autonómico (Defensores del Pueblo, Cámaras de Cuentas, Delegados de Gobernación, Consejos Consultivos, etc.) o de la revitalización de tradiciones seculares (el tribunal de Justicia de Aragón o el presidente del Tribunal de las Aguas en la Comunidad Valenciana) se han ido incorporando a los actos oficiales sin contar con una reglamentación general casuística que los contemple.

Son muchas las voces que abogan por realizar cambios en el Real Decreto o sustituirlo por otro más adecuado a las necesidades actuales, si bien es cierto que su redacción debería ceñirse a proporcionar los principios generales comunes a todo el Estado español, la casuística de las principales autoridades comunes a todas las comunidades autónomas y el marco teórico en el que desarrollar las normativas. De lo contrario, se caería en el riesgo de elaborar listados interminables de autoridades y de invadir las competencias de las Administraciones autonómicas y loca-

les, que tienen todo el derecho y, sobre todo, las competencias para ordenar a sus propias autoridades según sus propias directrices y prioridades.

Por otra parte, la evolución de la llamada sociedad civil o fuerzas sociales (empresas, asociaciones, partidos políticos, medios de comunicación, fundaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, ONG, etc.) y su incorporación a la vida pública, como le corresponde cuando son ellas las que organizan determinados acontecimientos especiales o cuando están presentes en otros organizados por el Estado en cualquiera de sus niveles territoriales, hacen necesaria una serie de correcciones que, si en la teoría están perfectamente definidas, en la realidad no siempre se llevan a cabo.

En efecto, el ámbito de aplicación del Real Decreto, limitado literalmente a los actos oficiales de carácter general o especial, debería cumplirse con suma pulcritud, dado que su carácter privado o público, oficial o no oficial, lo otorga el emisor de la comunicación (el acto) y no las personas físicas o jurídicas implicadas en ella (y mucho menos su temática). Se requeriría, pues, una profunda revisión no tanto de los principios informadores del Real Decreto, como de la aplicación arrolladora y prepotente que algunos jefes de Protocolo de cargos y organismos oficiales realizan de él, ignorando o postergando en la mayoría de las ocasiones a sus verdaderos protagonistas en aras de una mayor visibilidad de las instancias que representan.

Este proceso ha de discurrir en paralelo a una toma de conciencia por parte de estas fuerzas sociales sobre la importancia de su presencia pública, y de la necesidad de dotarse de departamentos de relaciones públicas, y en su caso de ceremonial, que gestionen sus relaciones con sus públicos, de modo que la imagen percibida corresponda con los objetivos propuestos. Mientras que colegios profesionales, asociaciones cívicas, entidades deportivas, y un largo etcétera de lo que denominaríamos fuerzas sociales no asuman este reto, serán los departamentos de protocolo estatales los que continuarán organizando los actos públicos en su propio beneficio, sean oficiales o no, cuando cuenten con la presencia de sus autoridades.

El Estado tiene la capacidad de ordenarse a sí mismo en sus apariciones públicas, y lo hace por medio de las normas de protocolo. Pero en modo alguno debe incorporar a esa ordenación a otras instancias ni interferir en las ordenaciones internas que éstas puedan realizar. Todos entendemos que pongamos orden en nuestra propia casa, pero seríamos recriminados si lo intentáramos en las de los vecinos...

Debería comenzar a ser habitual ver al presidente de una comunidad autónoma o al alcalde de una localidad en su ciudad sentados entre el público en un acto empresarial, religioso o deportivo. Incluso sería deseable un mayor respeto de las autoridades del país hacia sensibilidades minoritarias sobre las que también gobiernan y por cuyos impuestos también están

sustentadas, en lo que se refiere a apariciones públicas en actos religiosos de una sola confesión, o a manifestaciones de apoyo a concepciones tradicionales de la sociedad no siempre en sintonía con las exigencias de los nuevos tiempos.

Éste es el camino que queda por hacer, una vía que conformaría toda una filosofía política, la del estado de los ciudadanos, que si bien está instaurada constitucionalmente en nuestro país, aún no se percibe con toda la nitidez necesaria en los actos públicos donde se aplica el protocolo intraestatal. Frente al protocolo de las autoridades hemos de empezar a pensar en el ceremonial ciudadano, en el que la preocupación por transmitir el orden constitucional debería dar cabida a las distintas fuerzas políticas, sociales, económicas o culturales que lo componen, y huir de tentaciones monopolizadoras de imagen por parte del poder político cuando éste no es el único ni principal emisor de la comunicación.

Los ciudadanos también son el Estado, de hecho, la parte más importante del mismo, y como tales deben estar presentes por medio de sus legítimos representantes en la imagen institucional de la vida cotidiana que se quiera proyectar en cualquier acto al que acudan, especialmente si está organizado por ellos mismos.

Es necesario que las distintas organizaciones que componen ese complejo entramado denominado sociedad civil o fuerzas sociales entiendan que deben ser ellas las principales responsables de su presencia y

visibilidad públicas, asumiendo las responsabilidades correspondientes en materia de ordenación interna a través de sus privativos sistemas ceremoniales y sus normas de precedencia propias. En sus propios actos, las organizaciones han de aplicar las estrategias y técnicas que sirvan a la consecución de sus objetivos y, en caso de confluencia con las instancias estatales, las técnicas de negociación deben encontrar y consensuar el espacio común requerido para desarrollar sus relaciones institucionales.

Bibliografía

- A. H. N.** "Etiquetas". *Libro de Gobierno de la Sala de Alcaldes: año 1809*, Signatura núm. 1400, Fol. 363-364.
- Aristóteles** (1990). *Retórica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Brown, P.** (1989). *El mundo en la Antigüedad tardía. De Marco Aurelio a Mahoma*. Madrid: Taurus.
- Castiglione, B.** (1994). *El Cortesano*. Madrid: Cátedra.
- Castro y Casaleiz, A.** (1886). *Guía práctica del diplomático español*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de El Correo.
- Domínguez Casas, R.** (1993). *Arte y etiqueta de los Reyes Católicos*. Madrid: Alpuerto.
- Fernández de Oviedo, G.** (1870). *Libro de la Cámara Real del Príncipe Don Juan e offiçios de su casa e servicio ordinario*. Madrid: Viuda e hijos de Galiano.
- Maquiavelo, N.** (1994). *El Príncipe*. Madrid: Temas de Hoy.
- Martínez-Correcher, J.** (1995). «Origen del protocolo oficial en España». *Revista Internacional de Protocolo* (núm. 1, pág. 74-75).
- Martínez-Correcher, J.** (1996). «La insigne Orden del Toisón de Oro». *Revista Internacional de Protocolo* (núm. 3, pág. 81-83).

- Martínez-Correcher, J.** (1997). «Siglo xx: del antiguo al nuevo protocolo español». *Revista Internacional de Protocolo* (núm. 7, pág. 28-31).
- Nieto Soria, J. M.** (1988). *Fundamentos Ideológicos del Poder Real en Castilla*. Madrid: Eudema.
- Otero Alvarado, M. T.** (2002). «Las Etiquetas de José I». *Formas* (núm. 17, pág. 6-10).
- Otero Alvarado, M. T.; Verdugo Santos, J.** (2001). «La imagen pública del *dominator*: ceremonial y circo en la antigüedad tardía». *Acta Antiqua Complutensia II: Ocio y Espectáculo en la antigüedad tardía* (pág. 115-138). Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- Porfirogéneta, Constantino VII** (1935). *Le Livre des Cerémonies*. París: Les Belles Lettres.
- Urquiza, A.** (1932). *Ceremonial Público*. Madrid: Talleres Gráficos Herrera.

