

El conflicto iusconstitucional y protocolario en la representación de las Altas Autoridades del Estado^(*)

The conflict of representation on Protocol & Constitutional Law about the High State Authorities

Antonio Sánchez-Bayón¹

Gloria Campos²

Carlos Fuente³

^(*) Recibido: 13/02/2020 | Aceptado: 02/03/2020 | Publicación en línea: 01/04/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

- ¹ Antonio Sánchez-Bayón (Doctor en Derecho por UCM, en Humanidades-Teología por UMU, en Humanidades-RRII por UVA, en Filosofía por UCM), acreditado como Prof. titular en CC.SS. y Jurídicas (ANECA), con sexenios (CNEAI) y Autoridad Internacional (VIAF); ganador de diversos premios internacionales (v.g. *Limaclara-Argentina*), por su amplia producción (en 5 idiomas, medio centenar de libros y el doble de artículos en publicaciones indexadas). Actualmente es Prof. Economía Aplicada en la Univ. Rey Juan Carlos. Ha sido docente e investigador en España (Dir. Investigación en ISEMCO-UNIDAM, CEDEU-URJC y en UCJC); además de académico visitante en EE.UU. (v.g. *Harvard, DePaul, Baylor*) y Latinoamérica (v.g. *IIDH, UCR, URL*). Ha sido abogado ejerciente (ICAM), analista-consultor en centros de alto rendimiento (v.g. CIEJYP, IMDEE, IAECoS) y mediación socio-empresarial (v.g. GRIN y *Family Sapiens* en Venezuela), y colaborador en diversos medios de comunicación.
antonio.sbayon@urjc.es
- ² Gloria Campos García de Quevedo (Doctora en Comunicación por la Univ. Camilo José Cela) es Profesora universitaria y Directora Gral. de *International School of Event Management & Communication* (centro colaborador de la Univ. Rey Juan Carlos). Consultora experta en organización de eventos durante más de treinta años, trabajando para instituciones públicas, agencias de comunicación y multinacionales. Emprendedora y consejera delegada de varias compañías de relaciones institucionales y formación. Ha dirigido media decena de tesis doctorales, además de formar parte de dos grupos de investigación en activo (en UVA y URJC). Cuenta con más de medio centenar de publicaciones académicas y técnico-profesionales.
gcampos@isemco.eu
- ³ Carlos Fuente Lafuente (Doctor en Comunicación por la Univ. Camilo José Cela) es Profesor de la Univ. Rey Juan Carlos. Director del Instituto Superior de Comunicación y Eventos (entidad colaboradora de la Univ. Rey Juan Carlos). Director académico de *International School of Event Management & Communication* (ISEMCO). Vicepresidente de la Asociación

Sumario: Presentación: ¿son sustituibles las Altas Autoridades del Estado? **1.** El concepto de la representación. **2.** Antecedentes históricos. **3.** La normativa franquista de 1968. **4.** El Real Decreto de 1983. **5.** La representación por cargo accidental o en funciones. **6.** El informe de la abogacía del Estado. – A manera de conclusión. - Fuentes de consulta.

Resumen: El concepto de la representación de las Altas Autoridades en los actos públicos y el tratamiento que ha de darse a sus representantes, es objeto habitual de controversia en España, agravándose en los últimos años. En ello ha influido la insuficiente definición del Real Decreto 2099/1983 del Ordenamiento general de precedencias en el Estado, junto con la regulación complementaria de 1968 (de la dictadura del general Franco, que refería a la sustitución legal y no a la representación propiamente). Se suma a la polémica el hecho de que el representante ordinario del Estado en una Comunidad Autónoma, el Presidente, no pueda hacerse representar pública y protocolariamente en su territorio ni cuando su institución concorra en eventos de carácter estatal, ni tampoco cuando sea por razones de fuerza mayor (que obligan a la sustitución o suplencia). Resulta urgente y necesario un dictamen clarificador sobre la calificación protocolaria y iusconstitucional de la representación, para su correcto funcionamiento dentro del régimen democrático de 1978.

Palabras clave: Derecho Constitucional, Protocolo, Altas Autoridades del Estado, conflicto de competencias, representación, precedencias.

Abstract: The concept of representation by the High State Authorities in the public events and the treatment to their chairs (statemen) is a recurrent object of controversy in Spain, in deep in the last years. This is thanks to the insufficient regulation by the executive order or Real Decreto 2099/1983 about the general order of precedence in the State, and the complementary

Española de Protocolo y miembro del *Meeting Professionals International* (MPI). Director de Protocolo de los Premios Princesa de Asturias entre 1981 y 2013. Consultor de protocolo, especializado en eventos oficiales. Posee la Medalla al Mérito Civil. Autor de más de un docena de libros sobre protocolo y organización de eventos. Ha dirigido media docena de tesis doctorales, un grupo de investigación (UCJC), y actualmente forma parte de dos en activo (UVA y URJC).

cfuente@isemco.eu

regulation of 1968 (from General Franco dictatorship, which referred to legal substitution and not to representation properly). Added to the controversy, it is the fact that the ordinary representative of the State in an Autonomous Community, the President cannot be represented publicly and officially in his own territory or when his institution attends State events, nor when it is for reasons of force majeure (which enforce the substitution or switch). It is an emergence to clarify the legal opinion on Protocol and Constitutional Law about the representation and its right implementation into democratic regime of 1978.

Keywords: Constitutional Law, Protocol, High State Authorities, conflict of competencies, representation, precedence.

Presentación: ¿son sustituibles las Altas Autoridades del Estado?

El tratamiento protocolario que debe dispensársele desde el punto de vista legal a quien representa a una autoridad oficial superior del Estado (que en España comprende la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales)⁴, en un acto oficial ha sido motivo de numerosas polémicas y controversias en España en los últimos 30 años (incluso tras la aprobación de la regulación protocolaria en 1983, vid. supra). Ello quizá tenga su explicación en la insuficiente

⁴ Sirva como aclaración preliminar, que en realidad el Estado es la moderna organización política basada en la racionalidad administrativa para el tránsito al Nuevo Régimen (sociedades libres y abiertas), por lo que más que un poder (como se ha venido identificando por buena parte de la doctrina), se trata del tablero de juego (de las relaciones socio-jurídicas), donde interactúan (conforme al contrato social), de un lado, los poderes públicos (en representación del Estado y como jugadores cualificados, con ciertas prerrogativas y también mayores restricciones de discrecionalidad), y de otro lado, la ciudadanía (en representación de sí mismos y de la sociedad civil, como contrapoder, contando con unas garantías extras en dicha relación, como son los derechos humanos). Pues bien, en la evolución de los poderes estatales, desde el s. XIX, estos pasaron de la matriz mínima de poderes horizontales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de concentrados a descentralizados (tanto territorial como competencialmente), ampliándose sus administraciones de apoyo, por lo que se pasó a hablar de Administraciones Públicas. A inicios del s. XX, de manera complementaria, surgieron novedosos poderes estatales transversales de vocación garantista (v.g. Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo). Y a mediados de siglo, se procuró el cambio de terminología, para restar violencia y procurar una legitimidad de conocimiento (de *potestas* a *auctoritas*), por lo que empezó a hablarse de Instituciones públicas y a sus representantes como Autoridades públicas –algo desconcertante, pues no se les obedece por su conocimiento, sino por su coercibilidad-. Finalmente, con el éxito del Estado de bienestar, se ha terminado instaurando el concepto difuso del Sector Público (Sánchez-Bayón, 2013, 2015, 2016, 2017 y 2019. Sánchez-Bayón, et al., 2017).

legislación al respecto o una falta de actualización de la ya existente conforme al mapa institucional de la España del siglo XXI. El recurso a que una alta autoridad envíe en su nombre a otra se extiende, en cambio, casi como algo normal en los actos más habituales de una comunidad por la alta proliferación de éstos en los distintos sectores de la sociedad.

Resulta casi cotidiano que un alcalde pida a un concejal que le represente en un evento promovido por una entidad vecinal, o que el Presidente de la Comunidad haga lo propio con un consejero o el mismo Presidente del Gobierno con un ministro. La normativa vigente en España es clara y tajante; sin embargo, su aplicación termina siendo problemática y discutible y se promueven soluciones al margen de la legalidad *literal* establecida (Sánchez-Bayón, 2015 y 2016). Un ejemplo de ello es el no reconocido acuerdo –por no constar documento alguno que lo recoja– existente en Cataluña por el cual los presidentes/alcaldes de las cuatro principales instituciones (Gobierno de la Generalidad, Parlamento de Cataluña, ayuntamientos y diputaciones) en caso de no acudir a un evento, si en su lugar lo hace un consejero, un vicepresidente, un concejal o un diputado regional, se les concede un tratamiento protocolario similar al que se le reservaría al titular de la institución, cuestión que refleja Fuente (2017) en su especializado blog de Protocolo y Eventos.

La cuestión parece agravarse aun cuando se trata de la representación que asume en los eventos la autoridad que accidentalmente está asumiendo la presidencia de una institución, bien por enfermedad o baja del titular, o porque éste se encuentre fuera de su territorio o país, o de vacaciones u otro tipo de razones. En este caso la interpretación de la norma resulta aún más delicada por cuanto que aun habiendo, por ejemplo, una resolución del alcalde titular de nombrar un alcalde en funciones durante el tiempo en el que por diferentes razones no ejercerá sus competencias y las delega en un teniente alcalde, éste conforme a la normativa y la interpretación que realiza la Abogacía del Estado del Ministerio de Justicia de España no puede exigir el tratamiento protocolario que le corresponde al mencionado alcalde. En contraposición, el presidente del Gobierno aunque esté en plena facultad de sus funciones en su despacho de La Moncloa en Madrid, puede delegar en un ministro su asistencia a un acto en cualquier lugar y exigir el tratamiento protocolario que le correspondiera al presidente. Lo mismo si estuviera de vacaciones o de baja por enfermedad. Cuestión similar para el jefe del Estado. Vamos a contextualizar la situación antes de entrar en el análisis del problema y sus posibles soluciones.

1. El concepto de la representación

Se entiende como representación a efectos protocolarios al hecho de que una autoridad o personalidad acuda a un evento en nombre de otra de superior rango y que haya sido comunicada de forma expresa al organizador de dicho acto. Según la doctrina cabe existen diversos tipos o modalidades de representación. Lifante (2009; 497-524) ha intentado buscar una definición más clara en la palabra “representar” –“sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o de una entidad, empresa, etc.”, termina por prescindir de ellas y recurrir a Pitkin (1985). La citada autora⁵ dice del trabajo de aquélla:

Esta autora pasa revista a las diferentes descripciones que históricamente se han hecho de la representación y llega a la conclusión de que, aunque todas han captado parte de su significado, o, por así decirlo, alguna de sus dimensiones, ninguna de ellas ha sido sin embargo lo suficientemente compleja como para reflejarlo en su totalidad. Estas cinco perspectivas o dimensiones serían las siguientes:

R1. Representación como autorización. El representante es alguien autorizado a actuar en nombre del representado, el cual asume las consecuencias de las acciones del representante como si las hubiera realizado él mismo.

R2. Representación como responsabilidad u obligación de rendición de cuentas (accountability). La representación es una relación de agencia en la que el representante debe rendir cuentas por su actuación ante su representado.

R3. Representación como correspondencia, descripción o reflejo (o «representación descriptiva»). El representante suple al representado por medio de una correspondencia de características.

R4. Representación como identificación simbólica. El representante suple al representado por una relación basada en las actitudes y creencias de la gente.

R5. Representación como actuación por otro (o «representación sustantiva»). El representante es el que actúa en nombre de otro, en su interés o como su agente.

En el contexto protocolario parece obvio que estamos en el supuesto cuarto, el de la representación simbólica, que según señala Lifante «subraya la idea de ‘suplir’ a través de algo que exprese la entidad que se representa». En este sentido, Lifante recurre, igualmente, a Sartori (19998; pp 2-6) para señalar

⁵ Afirma la autora que sigue para ello en gran medida la reconstrucción que realiza García Guitián (2001, pp. 215-226; y 2004, pp. 109-120) del trabajo de Pitkin. Argumenta que el objetivo fundamental del análisis de Pitkin es dar cuenta de la representación política, y no tanto un mapa conceptual general de la representación

que «en el ámbito de la política cuando se hace referencia a la representación se expresa una idea de similitud, de identificación, de características compartidas». Tras consultar con otros autores que han desarrollado la cuestión de la representación como Laporta, (1989), Garrorena (1991) y Criado de Diego (2007) puede establecerse que la representación protocolaria obedece al hecho de que alguien se haga representar sin asistir, pero de forma debidamente comunicada, en un acto o evento. En pura esencia jurídica el representado debiera formar parte del ámbito competencial de la autoridad a la que representa.

Una cuestión importante ésta, porque la mayoría de las investigaciones apuntan en esta dirección, lo cual nos llevaría a tener que matizar que la representación institucional de un cargo público no puede otorgarse para un acto oficial a cualquier otra autoridad que no está en su círculo competencial, a excepción del jefe del Estado dado que como tal es «símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales»⁶.

2. Antecedentes históricos

En cuestión iushistoricista de precedencias en España y, en consecuencia, una posible aplicación de la representación, no hay demasiada doctrina ni sistematizados sus antecedentes regulatorios (Sánchez-Bayón y Fuente, 2017. Sánchez-Bayón y Valero, 2019). Ya en el marco renovador del Estado, cabe destacar el Reglamento de ceremonial establecido por Felipe V en 1717, pudiendo ser considerado como el precursor más inmediato de los textos de precedencias del siglo XIX. Sin embargo, según Otero (2009; p. 96) «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».

En dicha disposición no se recogen referencias sobre ordenaciones protocolarias, 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». Un hecho éste que también confirma Fernández Vázquez (2012; pág. 750), quien imputa al Primer Secretario de Estado y del Despacho, José de Grimaldo, el establecimiento de dichas normas escritas, que se circunscriben según el autor al «protocolo en la recepción de embajadores del extranjero que aún siguen vigentes (las

⁶ Constitución Española (1978). Título II De la Corona. Artículo 56. BOE 311 de 29 de diciembre de 1978. Páginas 29313 a 29424.

recepciones que se realizan hoy en el Palacio Real, ya se habían definido en el ceremonial de 1717)». Esta última afirmación es desmentida por numerosos autores que sitúan en la época de Carlos III el formato actual de la ceremonia hoy denominada de Presentación de Cartas Credenciales por los embajadores extranjeros acreditados en España ante el Jefe del Estado. De hecho, Rubio (2015), señala:

La ceremonia de presentación de Cartas Credenciales al Rey de España, como la que tendrá lugar mañana, se remonta a tiempos de Felipe III, aunque su formato actual tiene origen en la época de Carlos III y muchos de sus componentes, fundamentalmente las carrozas, son de los reinados de Isabel II y Alfonso XII.

Tampoco el Real Decreto de 17 de mayo de 1856, siendo reina Isabel II (1843-1868)⁷, considerada como la primera normativa específica de protocolo de España (las anteriores se referían al ceremonial y la etiqueta) aporta nada específico sobre las representaciones o el lugar que debiera ocupar la persona que acudía en lugar de otra superior. Sin embargo, desde la óptica de este estudio podemos encontrar antecedentes de interés en la Real Orden de 16 de febrero de 1836, siendo regente María Cristina. Sánchez *et al* (2015;p. 158), tras aclarar la confusión de la fecha, señalan⁸:

La orden venía motivada por el hecho de que cada jefe de administración realizaba, al ocupar su puesto en provincias, una recepción o ceremonia de “corte y besamanos”, con la consiguiente proliferación de las ceremonias y la desvirtualización de la finalidad de las mismas, además de los consiguientes conflictos entre las autoridades.

(...) La recepción de Corte quedaba reservada en su distrito, al Capitán General, o en su defecto Segundo Cabo, o Generales de la Real Armada, tanto si eran propietarios como interinos en el puesto, pero que contasen con nombramiento Real, al obtener la plaza. Esta ceremonia se celebraba en el pueblo del distrito al que habían sido destinados

Estamos aquí ante un pequeño antecedente de esa representación real para una ceremonia de Corte realizada fuera de la capital, que en definitiva es en lo que se centra esta Real Orden. Un antecedente que cobra mayor fuerza con la Ley de 2 de agosto de 1855, que establece que los diputados y

⁷ Real Orden 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 precedencias.

⁸ Lllaman la atención las autoras sobre un error común que se ha transmitido de libro en libro sin cuestionar durante el último siglo. Se habla de una RO de 16 de febrero de 1856, que regularía el ordenamiento de autoridades en actos públicos, inexistente. Esta es una disposición importante, pues sería la primera de este tipo, pero la norma no es de 1856 sino de 1836, y fue expedida durante la Regencia de María Cristina.

senadores presidirán las corporaciones o juntas a las que hayan sido enviados en representación de la Cámara, según documentan las citadas autoras (p. 163). Otro antecedente es recogido igualmente por Sánchez *et al* (2015; p. 173-176), quienes afirman en el Libro de ceremonias de etiqueta del Real Palacio mandado hacer por S.M. la Reina Isabel II, que «respecto a las recepciones en Corte o actos públicos, debían ser presididas por el comandante militar de la plaza como representante del Gobierno». Es la primera referencia que encontramos sobre la representación del Gobierno, ya que hasta ese momento las escasas normativas existentes hacen referencia como mucho a quien ha de ocupar la presidencia en las recepciones de Corte en provincia representando al rey.

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, cuya existencia Sánchez *et al* cuestionan asegurando no haberla encontrado en su investigación. No obstante, citan a Massa (1908; p. 74) que es quien da informaciones al respecto, lo mismo que Otero (2009; p. 97), tampoco aporta nada a la cuestión de la representación. Aunque ha habido otras muchas más disposiciones, hay que irse a la Real Orden de 15 de enero de 1908⁹, ya en reinado de Alfonso XIII, publicada en la Gaceta de Madrid de 15 de febrero, que para muchos especialistas en Historia del Protocolo y Ceremonial constituye realmente la primera disposición que ordena las autoridades de todas las instituciones del Estado, pero nada establece sobre las representaciones. Sí en cambio encontramos una referencia en la Real Orden de 15 de Noviembre de 1916 que establecía que todas las autoridades que hubieran de recibir Corte, bien en nombre del rey o por delegación de éste, observarán la ordenación fijada en 1908. Estamos ante una constatación clara de la práctica de la representación, aunque como se ha podido apreciar solo a nivel de rey o de Gobierno.

3. La normativa franquista de 1968

Quizá en los actuales conflictos protocolarios actuales haya influido la ruptura en 1983 de una tradición que venía –sin ser legalizada– siguiéndose bajo el reinado de Alfonso XIII, la II República y la dictadura de Franco, que elevó a norma el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones de 1968¹⁰. En su título preliminar, dedicado a los principios

⁹ Orden que para la entrada en el Salón del Trono y desfile ante Su Majestad debe regir en todas las recepciones generales.

¹⁰ Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones. BOE 167, de 12 de julio de 1968, páginas 10153 a 10156.

generales, establece en su apartado tercero que «la persona que legalmente sustituya en su cargo a cualquier autoridad goza de la misma precedencia reconocida al titular». Y añade: «La representación sólo confiere precedencia en el ámbito de la competencia de la autoridad representada». Un matiz este importante que se irá viendo transversalmente a lo largo de este texto. El hecho de que venga recogido en los principios generales da a entender que se trata de una cuestión esencial en el Protocolo de Estado.

Por otra parte, el artículo 6, a la hora de hablar de la presidencia de los actos nacionales establece que ésta corresponderá en primer lugar al «Jefe del Estado, o su representante expresamente designado». Abunda aún más este documento legal –ya derogado–, en su artículo 7, en que la presidencia de los actos provinciales corresponderá al Gobernador Civil «en nombre del Gobierno», lo que sustenta claramente un matiz de representación. También recoge dicho artículo que cuando asista un representante expreso del Jefe del Estado será aquél quien los presida.

La expresión que utiliza el Reglamento de 1968, *legalmente*, resulta confusa, pues ¿qué se puede entender como legal? Evidentemente, algo que no contravenga la norma o que sea de mera aplicación de la misma. Pero la normativa existente durante la vigencia de aquél texto nada había regulado adicionalmente sobre el proceso legal de la representación. Ha de entenderse, en consecuencia, que quizá con el uso de ese término se pretendía dejar claro que debía obedecer a una decisión que requiriese de un soporte documental (por ejemplo un escrito oficial comunicando la delegación de representación) o una orden desde la institución competente al respecto. Una cuestión sobre la que no hemos encontrado estudios o informes al respecto. Pero sí, en cambio, son muchos los casos que hemos hallado de autoridades que representando a otra superior recibía el tratamiento protocolario que le correspondería a su representado. Así, si un ministro enviaba en su nombre a un director general, éste ocupaba la precedencia del titular de la Cartera y lo mismo un concejal con respecto al alcalde.

4. El Real Decreto de 1983

Quince años después el Real Decreto 2099/83 por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado¹¹, deroga el Reglamento de 1968, y establece en su artículo 9 que «la persona que represente en su

¹¹ La persona que represente en su cargo a una autoridad superior a la de su propio rango no gozará de la precedencia reconocida a la autoridad que representa y ocupará el lugar que le corresponda por su propio rango, salvo que ostente expresamente la representación de Su Majestad el Rey o del Presidente del Gobierno.

cargo a una autoridad superior a la de su propio rango no gozará de la precedencia reconocida a la autoridad que representa y ocupará el lugar que le corresponda por su propio rango, salvo que ostente expresamente la representación de Su Majestad el Rey o del Presidente del Gobierno». Con ello se cierra el paso a cualquier otro tipo de representación que genere derecho al tratamiento protocolario que hubiera de corresponder a su representado. No hay más referencias a la cuestión, por lo que no se contemplan casos o situaciones especiales que en función de los actos o eventos oficiales pudieran prever excepcionalmente un tratamiento diferente o singular.

Ha de entenderse expresamente cuando se hace de «modo expreso»¹² y ahondando en ello la más alta institución competente, la Real Academia Española, define expreso como «claro, patente, especificado» o bien como «correo extraordinario despachado con una noticia o aviso determinado». Hemos consultado decenas de definiciones relacionadas con el término expresamente y todas ellas vienen a coincidir en que es algo que debe quedar claramente manifiesto, bien de palabra o mediante hechos que lo acrediten. Incluso hemos recurrido al diccionario jurídico¹³ que en su artículo 1803, al hablar del consentimiento señala que puede ser expreso o tácito, afirmando que es «expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos».

Trasladado al ámbito de lo institucional, ha de concluirse que la palabra *expresamente* que recoge el RD 2099/83 implica una comunicación oficial por parte del representado ya sea de forma oral, por escrito o cualquier otro medio que deje manifiestamente clara su voluntad de verse representado. Por ejemplo, es ya costumbre aceptada que la alta representación de España en los actos de toma de posesión de presidentes extranjeros a los que se invita, el Gobierno lo apruebe el Consejo de ministros y se publique en el Boletín Oficial del Estado, como ocurrió por ejemplo con la toma de posesión del presidente de la República de Guatemala, siendo ya rey de España, Felipe VI¹⁴:

De conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 de la Constitución, a propuesta del Presidente del Gobierno, en la reunión del Consejo de Ministros del día 8 de enero de 2016,

¹² Definición recogida en el Diccionario de la Real Academia Española (23 edición).

¹³ Diccionario jurídico.mx (Art. 1803), URL:
<https://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=942>

¹⁴ Real Decreto 3/2016, de 8 de enero, por el que se confiere a Su Majestad el Rey Don Juan Carlos, la representación de España en los actos de toma de posesión del Presidente de la República de Guatemala. BOE, número 8, de 9 de enero de 2016. Página 1182.

Vengo en designar a Su Majestad el Rey Don Juan Carlos para que represente a España en los actos de toma de posesión del Presidente de la República de Guatemala, que tendrán lugar el día 14 de enero de 2016.

Dado en Madrid, el 8 de enero de 2016.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

MARIANO RAJOY BREY

5. La representación por cargo accidental o en funciones

Pese a que la normativa vigente en la actualidad deja muy claro que únicamente el rey y el presidente del Gobierno tienen la facultad de hacerse representar y que sus representantes conserven la precedencia de aquellos¹⁵, en los últimos años son numerosos los expertos que dan por hecho que una persona que sustituye legalmente a su superior (por ausencia, vacaciones, enfermedad, vacante, etc.) debe ocupar la precedencia que le correspondería al titular. Uno de los máximos especialistas en la materia y personalidad de alto reconocimiento en el estudio del Protocolo Oficial, Vilarrubias (2004; pp 138-139) considera que el artículo 9 del RD 2099/83 supuso una innovación en la materia, pero advierte de los importantes problemas protocolarios que causa por el alcance de su prohibición.

Técnicamente, el planteamiento del legislador es perfecto, pero la realidad de la dinámica administrativa hace conflictiva su aplicación. ¿Cómo debe ser reconocida protocolariamente la precedencia a la persona que, en el ejercicio del cargo, en un acto oficial representa, en virtud de la delegación razonada, a una autoridad superior? Veamos un ejemplo: en un Ayuntamiento de Madrid, el Alcalde está hospitalizado por prescripción médica (documentada en certificado oficial) y, en consecuencia, no puede asistir a los actos propios de su cargo. La Corporación Municipal, en virtud de su propia legislación jurídico-administrativa, acuerda designar al primer Teniente Alcalde como Alcalde accidental, con plenitud de funciones: concederá licencias de obras, suspenderá otras, impondrá multas, cerrará espectáculos por diversas infracciones, publicará un bando con motivo del alistamiento del reemplazo anual y, por supuesto, presidirá los plenos y los actos de la vida local y, en su caso, recibirá, en nombre de la Corporación y de la ciudad, al propio Jefe del Estado.

¿Tiene sentido que esta autoridad, con legitimidad de ejercicio para actuar y decidir en “lo más”, no sea reconocida para “lo menos”, es decir, para representar en un acto oficial a su superior jerárquico (imposibilitado), cuyas atribuciones totales legalmente representa?

¹⁵ No hay referencia alguna a la precedencia específica de los cargos accidentales o en funciones.

Señala el experto que en la práctica ya se viene aplicando la solución de reconocer la representación por delegación «cuando las autoridades que pudieran interponer oposición no lo hacen, conscientes de que un Ayuntamiento no puede estar oficialmente ausente en la presidencia de un acto oficial que tenga lugar en su territorio». Para Vilarrubias este artículo debiera modificarse «para convertir en norma jurídica lo que está en la calle». Aboga abiertamente por reconocer las representaciones cuando estén motivadas exclusivamente por enfermedad, vacante o ausencia oficial del titular y la representación haya sido legitimada por acuerdo plenario de la Corporación y publicada en documento público. De no ser así considera que debiera perder el puesto.

Fuente (2010) da por hecho que en los casos antes referenciados se respeta la precedencia del representado, pues estamos ante una sustitución y, en consecuencia, ante un cargo en funciones:

Quando una autoridad ejerce un cargo en funciones (sustituyendo al titular) y dicha circunstancia se hace mediante resolución escrita, la consideración que en el protocolo se le da es la misma que su titular. Así, si un teniente alcalde es alcalde en funciones porque el auténtico presidente de la corporación municipal se encuentra de vacaciones, ese alcalde en funciones se le ubicará en el puesto reservado al verdadero alcalde. Y lo mismo para los demás casos.

Otra cuestión para ambos autores es el acuerdo tácito de Barcelona al que se hacía referencia al principio de este texto, entre las cuatro principales instituciones de la provincia relativo a que el representante de la institución tenga la misma precedencia que su titular. Algo que consideramos no ajustado ni a norma ni al sentido común ni a la costumbre, tres criterios muy relevantes a la hora de tomar decisiones en materia de precedencias. Los representantes en este caso es obvio que no son los titulares de la institución ni ejercen sus funciones, salvo que realmente estén ejerciendo la suplencia de las competencias o tenga el cargo accidentalmente o en funciones.

Prueba evidente de ello, es la noticia recogida por Blanchar (2017) en el diario El País, que tras aludir al hecho de que la Alcaldesa de Barcelona haya dado a luz a su segundo hijo, escribe:

A partir de ahora, Colau comienza su permiso de maternidad de 16 semanas, un periodo durante el que seguirá ostentando su condición de alcaldesa. No será estrictamente una baja médica, pero el permiso le permitirá dedicar todo el tiempo que sea necesario a cuidar del bebé, especialmente durante las primeras semanas, informa el Ayuntamiento. En varias ocasiones, cuando ha sido preguntada, la alcaldesa ha manifestado que adaptará su actividad pública a las necesidades del cargo y a cómo se encuentre y las necesidades de su familia.

Resulta evidente que la alcaldesa está de baja o con permiso por maternidad, pero anuncia al mismo tiempo que seguirá ostentando la condición de primer edil. Incluso afirma que adaptará su actividad pública a las necesidades del cargo. La pregunta viene ahora: ¿Dónde está la titular de la Alcaldía de Barcelona cuando se le invita a un acto oficial? ¿En su casa o en la persona que le representa? Parece claro que por el comunicado oficial está de permiso pero manteniendo su condición de presidenta de la Corporación Municipal. Quien le sustituye no es un alcalde en funciones, porque tampoco hay una resolución al respecto. Por lo tanto, este caso no entraría entre los supuestos defendidos por Vilarrubias y Fuente. Otra cuestión es que la alcaldesa titular haga una resolución delegando durante su baja todas sus competencias, lo que incluiría entonces la propia representación del ayuntamiento ante la sociedad. Pero no puede darse por bueno el acuerdo tácito de Barcelona, ni tampoco cualquier otra opción que no pase por los supuestos señalados por aquellos expertos. Un ejemplo claro de la representación de la alcaldesa lo encontramos en el protocolo del palco de la final de la Copa del Rey de fútbol de mayo de 2017, donde el representante de la primera edil catalana ocupó el puesto que se le hubiera otorgado a aquella de haber asistido.

Estas reflexiones por cierta analogía podrían extenderse a personalidades de alto reconocimiento social que por no venir contemplados en el Real Decreto de Precedencias vigentes no tienen un protocolo especificado en norma. Aunque ciertamente no es la misma situación que se analiza, existen determinados paralelismos en la argumentación que podría refrendar el reconocimiento protocolario de los representantes legales. Así, Otero (2012;p. 268) defiende que habría que darle lugares destacados a personas que independientemente de su profesión, inteligencia, bienes o méritos individuales son elegidas o designadas para representar a colectivos por quienes están respaldados, como presidentes de organizaciones empresariales o sindicales, líderes espirituales o directivos de asociaciones ciudadanas. En su opinión son poderosos colectivos a tener en cuenta como líderes de opinión o poder. «En ambos casos la comunidad los reconoce como modelos, y no entendería que no recibieran honores ni ocuparan lugares destacados, y las mismas autoridades desean aparecer junto a ellos por legítimos intereses propios y por la notoriedad que representan».

Entiende la experta que el Estado no puede entrar a ordenar estos colectivos y sus representantes, porque en ese caso nos encontraríamos en un sistema totalitario, pero estima que el anfitrión tiene potestad para intercalarlas entre las autoridades reglamentadas, siempre que éstas conserven entre sí el orden establecido. Siguiendo pues esta línea de flexibilización, que es fruto de la mera lógica y el reconocimiento social, parece evidente que un alcalde en

funciones deba ocupar el puesto que le corresponde al primer edil (insistimos, siempre que haya resolución legal en ese sentido).

6. El informe de la abogacía del Estado

Frente a todos estos argumentos, relacionados con la necesidad de extender la representación admitida en protocolo en determinados casos, y no dejarla limitada al rey y al presidente del Gobierno, la Abogacía del Estado, mediante informe realizado por la abogada Ramos (2001), el 19 de diciembre de 2001, echa por tierra desde el punto de vista legal la posibilidad de aumentar los beneficiarios por la representación planteada en el artículo 9 del RD 2099/83. Este informe responde a la consulta formulada sobre el orden de precedencia en actos oficiales que haya de corresponder al vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuando, en sustitución del presidente de la misma, asista a actos públicos en los que también concurren autoridades de la Administración General del Estado.

En dicho informe se recoge el dictamen emitido con fecha de 10 de julio de 2001 por el pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre la regulación que de la suplencia del presidente de la Junta de Comunidades, en el caso de ausencia temporal, establece el artículo 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y sus efectos en la aplicación del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias del Estado. Dicho Consejo Consultivo concluye en su dictamen:

El Presidente de la Junta cuya titularidad derive de la suplencia producida en virtud de la normativa autonómica ostenta y ejerce las mismas competencias y funciones que el Presidente cuya titularidad derive de su elección por las Cortes.

El Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, fija en sus artículos 10 y 12 respectivamente, el orden de precedencia en los actos oficiales celebrados en la villa de Madrid y en el territorio de las Comunidades Autónomas y señala el que corresponde al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y en su artículo 9 especifica el puesto que le corresponde al representante del Presidente en dichos actos.

La aplicación de la norma autonómica reguladora de la suplencia del Presidente conlleva que al titular que lo sea en aplicación del orden predeterminado legalmente le corresponda ocupar el orden de precedencia que el Real Decreto 2099/1983 fija para “el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en sus artículos 10 y 12, sin que resulte de aplicación el artículo 9, por cuanto que con la suplencia no se trata de “representar a una autoridad superior”, sino de que en dichos actos se hace presente el Presidente de la Junta, a través de su efectivo titular y no un mero representante del Presidente que haya sido legalmente sustituido por ausencia.

En cambio la Abogacía del Estado echa abajo esta argumentación al señalar en primer lugar que la ordenación de las precedencias en actos oficiales a los que concurren simultáneamente autoridades estatales y autonómicas es competencia del Estado¹⁶ y que la determinación de la precedencia que corresponde al vicepresidente que sustituye al presidente del Consejo de Gobierno en actos oficiales en los que asisten autoridades estatales junto a las autonómicas, será la establecida por el Real Decreto 2099/1983 y concretamente lo afirmado en su artículo 9, es decir, no puede exigir el puesto de la autoridad que representa.

Por su parte el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha considera que «determinar quién es el presidente y quién es eventualmente su representante son cuestiones ajenas a la normativa estatal reguladora de las precedencias», concluyendo que los términos *suplencia* y *representación* no son coincidentes, pues «el presidente puede hacerse representar aunque no está ausente, y puede atribuir su representación sin estar constreñido por las normas imperativas que regulan la suplencia y el orden de la misma». Por ello, el Consejo considera que al «Presidente suplente le corresponde el mismo lugar en el orden de precedencia que al Presidente cuya titularidad deriva de la elección, y que viene señalado en los artículos 10 y 12 del reglamento estatal».

Contra este argumento, Ramos (2001) recurre al artículo 3 del Código civil que a la hora de buscar interpretaciones estima «que toma prioridad la interpretación literal, sistemático, histórico, social y teológico y finalista». Por ello, defiende que la literalidad es lo expresado textualmente en el artículo 9, sin que haya posibilidad de otra versión. Sobre la interpretación histórica, la abogada del Estado, Ramos, cierra el paso a otros posicionamientos al recurrir al Real Decreto de 1968, que alude a sustitución, mientras que la norma vigente habla de representación. Matiza:

Se modifica el alcance de dicha sustitución o representación, pues la regla del derogado Reglamento, de que el sustituto ocupase la misma precedencia que correspondería al titular sustituido, se invierte en el vigente Real Decreto, de forma que el representante ocupe la precedencia que le corresponde por su propio rango, y no la que correspondería al representado, con las únicas excepciones de que éste sea Su Majestad el Rey o el Presidente del Gobierno.

Para la autora del informe todo se circunscribe a la interpretación que haya de hacerse de los términos representación, sustitución y suplencia. En este

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1985, de 30 de enero, por el que se resuelven dos conflictos de competencia positivos con relación a determinados preceptos del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, reiterando el criterio anteriormente expresado en la Sentencia de 22 de junio de 1982.

sentido concluye que siendo admisible la distinción conceptual entre suplencia y representación, «dicha distinción no permite excluir la aplicación del artículo 9 del Real Decreto 2099/1983 a supuestos como el que nos ocupan, pues el alcance del término representación es más amplio que el de suplencia». Añade que la encomienda de gestión, la delegación de la firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque si de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén. No obstante, señala que no afecta a lo especificado en el artículo 9 del RD 2099/1983 por cuanto que la suplencia no se trata de representar a una autoridad superior, «sino que en dichos actos se hace presente el presidente de la Junta, a través de su efectivo titular y no un mero representante del presidente que haya sido legalmente sustituido por ausencia». En definitiva afirma que «no hay dos presidentes titulares, uno electo y otro suplente, sino un único Presidente titular, al que el suplente sustituye y representa». Es cierto, que el dictamen de la abogada se refiere siempre a actos de carácter general, y no a los de carácter especial en los que la precedencia, conforme al artículo 6 del Real Decreto 2099/1983, «se determinará por quien los organice, de acuerdo con su normativa específica y, en su caso, con los criterios establecidos en el presente ordenamiento». Es decir, deja la puerta abierta a otra interpretación cuando los actos son organizados por las comunidades autónomas y no participan autoridades del Estado, pero si éstas concurrieran afirma que debe aplicarse textualmente el artículo 9.

A manera de conclusión

Sobre el artículo 9 del RD 2099/83 en su contexto general estamos de acuerdo, porque admitir la representación generalizada desvirtuaría la verdadera condición de autoridad. Pero, con independencia de que posiblemente debiera ampliarse a los más altos representantes de los tres poderes y de la más alta autoridad autonómica, provincial y local, vamos a centrarnos solamente en la cuestión de los presidentes de las comunidades autónomas.

El artículo 152 de la Constitución Española, incluido en el Título VIII, dice textualmente lo siguiente:

En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección

del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Equivocadamente a veces se ha querido entender que el presidente de la Comunidad Autónoma es el representante del jefe del Estado en su territorio. Eso no es cierto. Como bien señala el artículo antes citado, el presidente es el representante ordinario de todo el Estado en su comunidad. Es decir, representa al Estado en su marco geográfico, no al rey. Y si es así, ¿cómo es posible que no tenga la facultad de hacerse representar en su tierra a efectos de protocolo como el rey y el presidente del Gobierno en todo el territorio nacional? Es evidente que una autoridad que representa al Estado no sea sólo el primero en la precedencia de entre las autoridades de su demarcación, sino que en su ausencia, quien le represente, debiera gozar de los honores y precedencias del propio presidente.

Hay otro poderoso argumento: no puede haber dos personas al mismo tiempo que representen al Estado en la Comunidad, aunque el titular se encuentre en Australia o de vacaciones. Aquél, mientras lo sea, es el único representante a efectos jurídicos. No obstante, en el contexto protocolario debiera darse otra lectura en casos muy evidentes (flexibilidad en la interpretación). Es cierto que los juristas no entran en la parte “moral”, se ciñen al cumplimiento de la norma, que a nuestro modesto entender debiera ser modificada. Es una cuestión que se reduce al ámbito estrictamente legal y eso a veces choca con la realidad más evidente.

Por pura lógica el rey y el presidente del Gobierno es para el país lo que el presidente de la Comunidad para su autonomía, salvando las lógicas distancias de una mayor valencia de quien actúa en nombre de todo el país frente al que sólo lo hace de un determinado territorio. Pero en la esencia jurídica, en el territorio de la Comunidad, el presidente debiera tener el mismo derecho que el presidente del Gobierno para hacerse representar con todos los honores que le corresponden. Es probable que muchos puedan pensar que la misma teoría debiera aplicarse, por ejemplo, al alcalde en los actos en su municipio. Aunque es probable que muchos municipalistas suscribieran esto, a efectos legales, el alcalde no representa al Estado en su municipio. Son, pues, a nuestro entender dos situaciones muy diferentes, y jurídicamente no se pueden poner en el mismo plano.

Llevémoslo al terreno de la práctica. Si se celebra un acto de carácter general (o especial, es similar) en una Comunidad Autónoma, y el presidente es invitado y no puede acudir por razones de fuerza mayor, la persona que lo represente debiera ocupar el puesto del presidente, porque en ese momento está asumiendo “comunicacionalmente” hablando la figura de quien

representa al Estado. ¿Y es posible que este representante vaya por detrás de otras autoridades de menor rango que el presidente? Por supuesto que jurídicamente hay argumentos a favor y en contra, pero la lógica protocolaria, aquella que trata de asignar a cada cual la precedencia que tiene en función del papel que juega en cada momento¹⁷, nos da una visión diferente. Quizá el empeño de la Abogacía del Estado por diferenciar *representación* y *suplencia* se aleja de la realidad que supone la presencia de la autoridad o quien le sustituye en un evento o acto promovido en su territorio. Y llevados por este argumento, en actos celebrados fuera de su comunidad y en los que estuvieran representadas las comunidades autónomas parece de sentido común que el representante (suplente legal) del presidente debiera ocupar el puesto asignado por el Real Decreto 2099/1983 para aquél, o al menos as continuación de todos los presidentes autonómicos, pero antes que otras autoridades de inferior rango a ellos.

En relación a la representación protocolaria, los profesionales que hemos consultado no ponen en duda, en cambio, que un presidente en funciones, aquél que legalmente suple al titular, le correspondan por derecho los honores y precedencias del presidente en los actos que en tal condición asista. Sin embargo, jurídicamente no es así, y los expertos jurídicos lo ratifican (aunque cada vez hay más voces disonantes al respecto), salvo que se modifique el citado artículo 9.

La abogacía del Estado, como puede verse en el informe elaborado al respecto en 2001 sobre el Alcance de las suplencias del Presidente de la Comunidad Autónoma en actos oficiales, a los efectos previstos en el Real Decreto 2099/83, de 4 de agosto, sobre la Ordenación General de Precedencias del Estado, en su conclusión segunda, tras una ardua argumentación jurídica, establece: «Por aplicación del artículo 9 del Real Decreto 2099/1983, el Vicepresidente que sustituya al Presidente de la Junta en actos oficiales a los que también asistan autoridades estatales ocupará la precedencia que le corresponda por su propio rango, y no la de la autoridad que representa, esto es, la del Presidente de la Junta». Y confirma su veredicto en la conclusión tercera: «La aplicación de los criterios de interpretación admisible en nuestro derecho no desvirtúa la conclusión anterior, ni permite excluir la aplicación del artículo 9 del Real Decreto

¹⁷ El artículo 1º, del Título Preliminar, del Real Decreto 2099/1983, deja claro que la reserva de precedencia se hace en razón de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, quedando el alcance de sus normas limitado a dicho ámbito, «sin que su determinación confiera por sí honor o jerarquía, ni implique, fuera de él, modificación del propio rango, competencia o funciones reconocidas o atribuidas por la Ley».

2099/1983 a los casos de suplencia del titular, siendo el término ‘representación’ más amplio que el de ‘suplencia’».

Sin embargo, la Abogacía del Estado es más *laxa* cuando se trata de actos de carácter especial (que son la mayoría), al señalar en su conclusión cuarta que «el alcance de las conclusiones anteriores podrían verse modificado en caso de actos oficiales de carácter especial, en cuyo caso, conforme al artículo 6 del Real Decreto 2099/1983, para la ordenación de las precedencias serían de aplicación preferente respecto del Real Decreto 2099/1983 las normas específicas de la institución, organismo o autoridad organizadora del acto».

Deja claro en su primera conclusión que «el Estado tiene competencia para ordenar las precedencias en los actos oficiales en los que concurren autoridades estatales y autonómicas, en la actualidad conforme al Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, teniendo las Comunidades Autónomas competencia exclusiva para ordenar las precedencias en los actos oficiales a los que asistan autoridades autonómicas y no concurren autoridades estatales». Por tanto, aunque haya normativas autonómicas de precedencias, si concurren a un acto oficial autoridades contempladas en el RD 2099/83, prevalecerá el criterio de éste frente a aquellas.

Sin embargo, aunque no lo señala claramente, parece deducirse de esta primera conclusión que se trata solo de los actos de carácter general y con asistencia de autoridades del Estado, pues en la cuarta y última conclusión “rompe la baraja” al referirse a los actos de carácter especial: «El alcance de las conclusiones anteriores podrían verse modificado en caso de actos oficiales de carácter especial, en cuyo caso, conforme al artículo 6 del Real Decreto 2099/1983, para la ordenación de las precedencias serían de aplicación preferente respecto del Real Decreto 2099/1983 las normas específicas de la institución, organismo o autoridad organizadora del acto».

En la cuestión de la representación protocolaria la mayoría de los juristas –y podríamos citar muchos más casos- no consideran que un presidente en funciones (no nos referimos al presidente que entra en funciones por convocatoria de elecciones, sino al que lo sustituye o suple legalmente durante un determinado espacio de tiempo) pueda asumir la precedencia de presidente porque solo le sustituye en la función, pero no en la representación. Qué representación no es lo mismo que suplencia, es obvio, pero a efectos de protocolo debiera de interpretarse de otra manera. Conviene señalar que si la representación y la suplencia no es lo mismo, ¿por qué se admite la representación protocolaria para el Presidente del Gobierno cuando está de vacaciones o en viaje oficial al extranjero o cuando designa a alguien aun cuando permanezca en su despacho de La Moncloa? Decisiones

claramente políticas, pero que quizá debieran extenderse a alguna otra autoridad por el mismo criterio.

Desde el punto de vista protocolario, la realidad en España demuestra que cuando un cargo ejerce de presidente autonómico en funciones (es decir, legalmente le suple por vacante, enfermedad, etc.) casi nadie discute que tendrá los honores y precedencia que le corresponde al representante ordinario del Estado en la Comunidad. Ni tan siquiera lo discute la dirección general de protocolo de la Casa de Su Majestad el Rey, ni la dirección general de protocolo de la Presidencia del Gobierno¹⁸ ni los responsables de protocolo del resto de las altas instituciones del Estado, como puede deducirse de las muchas casuísticas analizadas por el autor, y cuyo ítem de referencia es el caso catalán.

En cualquier caso, puede concluirse que el presidente de la comunidad autónoma, debiera incluirse en la excepcionalidad del artículo 9 del RD 2099/83 en los actos que se celebren en su propia comunidad (y en los actos de carácter general que se celebren en la Villa de Madrid). De hecho, varias normativas autonómicas de protocolo ya contemplan esta circunstancia, pero solo se puede aplicar –conforme a la legislación actual– en actos que organice el propio gobierno regional o instituciones de ella dependiente, tal y como señala el artículo 6 del Real Decreto. ¿Alguien podría entender que el rey de España convocara a los presidentes autonómicos a una reunión del máximo nivel y por enfermedad (por ejemplo) de uno de ellos, no se admitiera protocolariamente a quien oficialmente le suple? Los textos legales deben interpretarse también, en los tiempos de la globalización, con un sentido comunicacional cuando se habla de actos o eventos, en los que lo único que se pretende es que cada institución esté en el lugar que le corresponde si acudiera su titular o, por razones de fuerza mayor, la persona que le representa.

Por todo ello, entendemos que debe revisarse el artículo 9 del Real Decreto 2099/1983 al objeto de actualizar una norma que requiere hacer extensible la excepcionalidad protocolaria a quien asume la más alta representación del Estado en la comunidad autónoma y a la propia comunidad en el contexto general del país.

Fuentes de consulta

Blanchar, C. (2017). Ada Colau da a luz a su segundo hijo, Gael. La

¹⁸ El Director General de Protocolo de la Presidencia del Gobierno tiene conferidas las competencias de Protocolo del Estado y a él incumbe interpretar aquellos aspectos que pudieran surgir de la aplicación del Real Decreto 2099/83.

alcaldesa de Barcelona comienza su permiso de maternidad de 16 semanas, periodo durante el que seguirá ostentando su condición de primer edil. *Elpais.com* (26 abril 2017), URL: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2017/04/26/catalunya/1493199420_948231.html

- Criado de Diego, M. (2007). *Representación, Estado y Democracia*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Fernández Vázquez, J.J. (2012). Antecedentes históricos del protocolo y su influencia a través de la historia en los Estados, en la sociedad política en España y en Europa. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLV. pp. 737-754.
- Fuente, C. (2010). *Protocolo Oficial. Las instituciones españolas del Estado y su ceremonial*. Oviedo: Eds. Protocolo (5ª ed.). p. 115. – (2017). La representación protocolaria de los presidentes autonómicos. *carlosfuente.es* (19 mayo 2017), URL: <http://carlosfuente.es/2017/05/la-representacion-protocolaria-los-presidentes-autonomicos/>
- García Guitián, E. (2004). “El significado de la representación política”, en R. Del Águila Tejerina (coord.). *La representación en el Derecho* (pp. 109-120). Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 8. - (2001). Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 111, enero-marzo, pp. 215-226.
- Garrorena, Á. (1991). *Representación política y Constitución democrática*. Madrid, Cívitas
- Laporta, F. (1989). Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate. *Doxa*, núm. 6, pp. 121-141.
- Lifante, I. (2009). Sobre el concepto de la representación. *Doxa. Cuadernos de Filosofía*, 32, 497-524.
- Massa, P.M. (1908). *Monitorio áulico de etiquetas, tratamientos y dignidades*. Madrid: s.n. p. 74.
- Otero, M.T. (2009). *Protocolo y Organización de Eventos*. Barcelona: Ed. UOC. p. 96-97. – (2012). Modelo de variables en la organización de eventos: una aportación a la aplicación de las normativas de protocolo y precedencias en las relaciones públicas organizacionales. *Libro de Actas VII Congreso Internacional de Investigación en Relaciones*

- Públicas*. Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla.
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de la representación*, trad. R. Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (original en inglés de 1967).
- Ramos, R. (2001). Régimen de suplencia de autoridades en actos oficiales. Ordenación general de precedencias del Estado. *Anales de la Abogacía del Estado*. Número 2001, Enero 2003. pp. 258-269.
- Rubio, A. (2015). Presentación de Cartas Credenciales: detrás del escenario. *TheDiplomatinSpain.com*. 7 de enero de 2015. URL: <http://thediplomatinSpain.com/presentacion-de-cartas-credenciales-lo-que-hay-detras-de-la-escena/>
- Sánchez, D.M.; Gómez, M; Pérez, R. (2015). *Historia del Ceremonial y del Protocolo*. Madrid: Síntesis. pp. 157-170.
- Sánchez-Bayón, A. (2013). *Concordia Constitucional*, Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2015). *Derecho Constitucional*, Madrid: Ed. Roble.
- Sánchez-Bayón, A. (2016). *Derecho Público General: Instituciones Públicas y Actores Sociales*, Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2017). *Lecturas fundamentales de Derecho Político y Constitucional*, Porto: Ed. Síndéresis.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). *Sociología del poder. Relaciones institucionales en el Sector Público y con actores sociales*, Porto: Ed. Síndéresis.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2017). *¿Ocaso estatal y de sus relaciones institucionales y protocolarias?* Porto: Ed. Síndéresis.
- Sánchez-Bayón, A., Fuente, C. (2017). “Del Poder y lo Sagrado en Occidente: Velos y Falsificaciones (arte crítico y comparado aplicado a sus principales textos político-jurídicos y protocolarios)” (p. 265-312), en Díaz, J., Escanero, P.: *El texto de arte. Instrucciones de uso*, Porto: Ed. Síndéresis.
- Sánchez-Bayón, A., Valero, J. (2019). “Bilancio della didattica giuridica attraverso i suoi circa duemila anni: di Gayo allo studio de caso di Langdell” (p. 161-192), en Mulè, P.: *Didattica generale e didattica disciplinare tra epistemologie e linee programmatiche di intervento. Il dibattito in Italia e in Spagna*, Lecce/Rovato: Pensa Multimedia.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves*. Num.

91. pp. 2-6.

Vilarrubias, F (2004). *Tratado de Protocolo (Reino de España, organismos internacionales, corporaciones e instituciones públicas y privadas)*. Oviedo: Ediciones Nobel. pp. 138-139.