

PRÓLOGO

Propuestas para el debate

Coincidiendo con la salida al mercado del número 40 de la Revista Internacional de Protocolo, Ediciones Protocolo edita la segunda entrega de su colección 'Monográficos de Protocolo' dedicado en esta ocasión al análisis del actual Real Decreto de Precedencias en España, el 2099/83 sobre ordenación general de precedencias (del que se hacen las oportunas actualizaciones fruto de las diferentes normativas que han aparecido desde su aprobación en 1983), así como a reflexionar sobre su posible reforma y ofrecer una propuesta para el debate sobre la incorporación de nuevos cargos a la lista oficial.

Este monográfico incluye tres documentos. El primero es el mismo que se publicó en número 39 de la mencionada revista y que el autor ha decidido incluirlo en este monográfico por considerarlo imprescindible para el entendimiento total de su propuesta. El segundo analiza el Real Decreto, lo actualiza y hace una propuesta de lista oficiosa de precedencias en las que se incluyen nuevas autoridades nacionales, regionales y locales y otras personalidades del mundo de la cultura, el deporte y la economía. El tercer documento es un estudio comparativo sobre el protocolo autonómico que aporta sus conclusiones y ofrece al final una posible lista de precedencias sólo con los cargos propios de las comunidades autónomas, entidades locales y autoridades de la Administración periférica del Estado, al que se incorporan igualmente otras personalidades de relevancia social.

La finalidad de este trabajo es ofrecer un documento por escrito que sirva para el debate general, convencido el autor que no se trata de sentar doctrina u ofrecer al Gobierno un documento alternativo. No es ése el propósito. Sencillamente quien suscribe quiere sumarse tras un amplio estudio y numerosas consultas a profesionales al debate general sobre la conveniencia o no de la actualización de las normas de precedencias y la unificación de criterios generales en las comunidades autónomas. Todo ello con vistas al foro sobre Protocolo de Estado en España que se incluye en los paneles temáticos del VII Congreso Internacional de Protocolo que se celebrará en Zaragoza en el mes de noviembre. Todo el estudio se basa en razonamientos técnicos lejos, pues, de opiniones o pretensiones de índole político.

Obviamente quien suscribe está abierto a todo tipo de críticas y sugerencias, y a entrar en el más profundo de los debates consciente de la importancia de la materia. De ahí que facilitemos los datos donde se puede participar en el foro.

www.ocipcongresoprotocolo.com
carlos@protocolo.com

Madrid, octubre de 2006

DOCUMENTO 1

Estudio y propuesta para el Foro de Protocolo de Estado en España del
VII Congreso Internacional de Protocolo

Las asignaturas pendientes del Protocolo Oficial de España

El VII Congreso Internacional de Protocolo, a través de sus foros virtuales, nos brinda por primera vez la oportunidad de abrir un debate general en el tiempo para reflexionar sobre el estado actual del protocolo oficial en todos los países, aquél que surge de las costumbres, tradiciones, técnicas y normativas que afectan a los actos que promueven las autoridades y sus instituciones públicas. Creo que constituye una feliz iniciativa que aunque no persigue liderar ni reivindicar absolutamente nada, sí pretende generar elementos para la reflexión de las denominadas en este documento “asignaturas pendientes” y ofrecer posibles marcos de solución para cuestiones no contempladas y a las que día a día hay que enfrentarse en la ejecución de los eventos.

1. Motivaciones personales y profesionales

Por lo tanto quiero tirar una lanza a favor de un debate sereno, realizado con tiempo y abierto a todo tipo de puntos de vista. Obviamente, los que aquí expreso son de carácter únicamente personal y trata de ofrecer una visión propia de mis 26 años en el campo del protocolo y la organización, tanto en el sector público como en el privado, mis casi quince años de docencia en este sector y mis once años como periodista/analista en el protocolo a través de la Revista Internacional de Protocolo y los cuatro libros que he publicado sobre la materia.

He trabajado durante más de doce años en Protocolo en la Administración Regional y Local, estando al frente de su servicio en el Gobierno Regional (tres presidentes), un parlamento y un Ayuntamiento (dos alcaldes). He colaborado con la Fundación Príncipe de Asturias desde su nacimiento hace ya más de 25 años y desde hace ocho años soy el responsable de su dirección de Protocolo. Dirijo la Escuela Internacional de Protocolo desde su creación en 1996, fundé la Revista Internacional de Protocolo de que fui su primer director y hoy su presidente, he asistido a más de cincuenta congresos internacionales y nacionales en más de una treintena de países, he trabajado como consultor/asesor para varias empresas privadas, he organizado importantes eventos culturales y deportivos y, sobretodo, he tratado de vivir toda mi vida profesional con la intensidad suficiente para seguir de cerca el trabajo que día a día se hace en Protocolo en todo el mundo y las diferentes normativas o pautas que desde las instituciones se han venido dando. Presido actualmente la Organización Internacional de Ceremonial y Protocolo y he sido miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Protocolo.

Todo ello creo que me ha dado una visión general bastante abierta de lo que hoy es el mundo del Protocolo y de la Organización de actos, y quiero aprovechar los foros abiertos en el Congreso para exponer las mismas, sin más ánimo que el de vaciar mis pensamientos al respecto y tratar de enriquecer con ello, si es posible, la profesión en su conjunto. Soy decididamente un apasionado del Protocolo, del que he vivido honestamente casi toda mi vida, trabajando como funcionario, como contratado, como consultor o como responsable de mi propia entidad formativa y divulgativa en Protocolo.

Por eso, me siento con la fuerza moral y técnica de poder realizar análisis y propuestas sobre algunos de los campos que afectan al protocolo y en los que he intentado especializarme a lo largo de estos años. En especial he intentado mantenerme próximo al entorno oficial y sus responsables de protocolo para conocer de cerca sus trabajos y preocupaciones y profundizar con estudios y propuestas que han llevado muchas horas de trabajo, entrevistas e investigaciones. Pero ha merecido la pena. Y tampoco he querido perder el contacto con la primera línea de la organización real de eventos, bien como responsable o como técnico ayudante.

2. Panorámica general

Lo he afirmado en más de una ocasión. El Protocolo Oficial en España se encuentra bastante saneado y evolucionado con respecto a otros países. En este sentido, creo que estamos haciendo uno de los protocolos que respetando tradiciones y costumbres vislumbra conceptos de modernidad y apunta hacia maneras más flexibles y comunicativas. La rigurosidad de un protocolo tradicional ha dado paso a formas de organizar más conectadas con la realidad actual, más apoyada en las nuevas tecnologías, más dinámicas y tratando de romper el mítico dualismo protocolo-medios de comunicación.

Sin embargo, personalmente creo que en España hay todavía asignaturas pendientes por resolver en materia de Protocolo Oficial y disciplinas auxiliares que afectan a la organización de actos. Especialmente, en la existencia de una normativa consistente que respetando la necesaria flexibilidad, establezca pautas y criterios que eviten el libre albedrío actual a la hora de interpretar las posibles soluciones. Porque queramos o no hay ciertos límites para la interpretación, por ejemplo, en el uso de las banderas y símbolos en general, en las precedencias de las principales autoridades, en los conceptos de etiqueta, en la interpretación de los protocolos mixtos y los denominados “peinados”, en el duelo oficial, en la numeración de los asientos, en la forma de las invitaciones, y así podríamos citar un largo etcétera de cuestiones que vistas desde una panorámica general arroja más contradicciones que pautas.

A veces dentro de una misma institución se producen choques de conceptos frontales, lo que contribuye inexorablemente a la confusión de quienes ven en las altas instituciones la referencia para resolver sus probables dudas. Así observamos que en un Ministerio se hace una cosa y en otro se actúa de forma radicalmente opuesta. Vemos que para situaciones similares, en los tres poderes del Estado se ejecutan decisiones diferentes, y lo mismo se podría extender al conjunto de las administraciones central, autonómica y local. Algunos ven en esas discrepancias la riqueza de la creatividad, pero cualquier mente sensata sabrá valorar que el diseño específico de cada acto no está refinado con la aplicación de unas normas mínimas o unas pautas iguales para cuestiones que afectan a la totalidad. Parece increíble en este país, que aún no sepa la mayoría cuándo debe de usarse la bandera de Europa y de qué manera, o cómo afrontar la cuestión de las banderas en un duelo oficial, o qué lugar hay que reservar a un Consejero de Estado.

Eso por no hablar del decimonónico entramado legal de las órdenes y condecoraciones del Estado o de la correcta aplicación de los himnos, o del uso de los tratamientos, por citar algunos ejemplos. Recientemente, el Ayuntamiento de Málaga aprobaba un Reglamento de Protocolo que convierte en ilustres a los concejales, en razón a una concesión real histórica de ilustre para el Ayuntamiento. Eso significaría que todos los ayuntamientos que por concesión real son excelentísimos desde tiempos inmemorables sus concejales también deben ser tratados como tales. Y así sucesivamente.

3. ¿Normativizar o no?

Quizá el primer debate a impulsar sea sobre la necesidad o no de normativizar más el Protocolo de Estado en España. Soy consciente de que quizá es esto lo primero en tratar. En múltiples encuentros donde hemos coincidido profesionales a la hora de hablar de una posible actualización del Real Decreto hay quien se decanta por dejar el Real Decreto 2099/83 sobre ordenación general de precedencias en el Estado como está, argumentando que cuanto menos se legisle al respecto mayor libertad de actuación y con ello más flexibilidad.

Pero habría que preguntarse a quién favorece o perjudica la inexistencia de normas más precisas. Probablemente para las más altas instituciones del Estado la carencia legal pueda ser favorable, no lo discuto, pero en instancias intermedias o de nivel más bajo claramente es perjudicial. El poder protocolario que acumulan las altas instituciones estatales y regionales puede provocar situaciones de un extremo abuso con respecto a las precedencias exigibles para autoridades relevantes del ámbito local.

No soy de los que piensa que haya que regular todo, más bien al contrario, pero sí unos mínimos. Y eso pasa por definir claramente qué es lo mínimo regulable, porque los vacíos legales terminan por resolverse por caminos insospechados, fomentando la libre interpretación de cuestiones que afectan a todos o como estamos viendo a la proliferación de decretos y reglamentos de ámbitos regionales y locales que no se sostienen jurídicamente hablando.

Estimo que es necesario regular al menos en las siguientes cuestiones:

- Precedencias generales para actos promovidos por la Administración Central y para actos promovidos por las administraciones regionales y locales.
- Uso de los símbolos del Estado, en especial de las banderas e himnos.
- Luto Oficial
- Presidencias y cesión de las mismas
- Tomas de posesión
- Tratamientos oficiales

Y además sería necesario actualizar otras normativas que ya huelen a rancio. El Real Decreto 2099/83 resulta ya inaplicable en la mayoría de los ámbitos. El Reglamento de Honores Militares debe de actualizarse conforme a los nuevos tiempos. No puede quedar tan abierto como está ahora la cuestión de los tratamientos, donde un Secretario de Estado como tal no tiene tratamiento alguno pero si forma parte del Consejo de Estado llevará el excelentísimo como el resto. El Reglamento de banderas precisa de su puesta al día y el mapa jurídico de las condecoraciones requiere una nueva versión acorde con los tiempos.

Probablemente, otras cuestiones no lo requieran, tales como las visitas de Estado, la presentación de las Cartas Credenciales, u otros eventos promovidos desde la Jefatura del Estado o las altas instituciones, que funcionan de acuerdo a unas tradiciones y costumbres que como todos sabemos adquieren a efectos de protocolo rango de norma (aunque susceptibles siempre de las evoluciones pertinentes). Pero hay cosas que conviene fijar porque no nos vamos a pasar la vida discutiendo si un acto solemne que promueve la Real Academia Española en Madrid en un acto donde haya que aplicar el artículo 10 o el 12 del Real Decreto de Precedencias.

Mi conclusión es que hay legislar sobre lo que sea absolutamente necesario, con la finalidad de unificar criterios que afectan al conjunto, o no hacerlo en otras cuestiones menores donde puede resultar más enriquecedor para los actos la inexistencia de normas. Y a falta de éstas, por lo menos pautas o criterios emitidos desde los

órganos responsables, ya sean estatales, regionales o locales. Pero ha de haber unos mínimos.

Los profesionales de protocolo hemos venido reclamando desde hace tiempo la necesidad de que el Poder Judicial tuviera su propio Reglamento de Precedencias que sirviera para la organización de sus propios actos y al mismo tiempo pudiera servir de referencia para el resto de la Sociedad. Mejor o peor ya lo tiene. Uno se pregunta ahora: ¿no debería hacer lo mismo el Poder Legislativo? El Congreso y el Senado deberían disponer de reglamentos de protocolo propios, que al margen de tener un uso principal para sus propios actos, contribuyera igualmente a orientar al resto del mundo protocolario. Hoy no existe un criterio claro oficial de cómo colocar a los diputados nacionales y senadores en una Comunidad Autónoma. Hoy la mayoría nos inclinamos por colocarlos según resultados electorales, y dentro de cada lista por el orden de la misma para los diputados y por votos en el caso de los senadores. ¿Pero es lo más correcto? ¿Hace todo el mundo lo mismo? A esta última pregunta ya les digo que no. A los hechos me remito. Somos conscientes de que el Protocolo en las Cortes Generales se basa en la tradición parlamentaria, pero eso no está reñido con un mínimo reglamento que no someta la tradición a la interpretación política o a los intereses de cada momento. Y sigue sin resolverse oficialmente a quién tenemos que colocar en el puesto del Jefe de la Oposición, aunque en muchas ocasiones nos han indicado y lo hemos visto que tal puesto se reserva para los portavoces de los grupos parlamentarios, lo cual nos parece correcto. Pero eso lleva a una contradicción: los portavoces se sitúan por delante de las respectivas Mesas. ¿Es correcto?

4. Las precedencias de las autoridades

No tengo duda alguna sobre la necesidad de actualizar y con un cierto carácter de urgencia el Real Decreto 2099/83 anteriormente aludido. Pero, además, estimo que hay que darle un giro radicalmente diferente a su contenido. La diferenciación entre actos de carácter general y especial quizá ya esté superado, además, de que en algunos casos muy puntuales tal y como está definido actualmente resulta difícil de establecer los límites entre unos y otros. Por ejemplo, la imposición de las bandas a las falleras mayores de Valencia ¿es un acto de carácter general o especial? He oído respuestas muy cualificadas en ambos sentidos.

En mi modesta opinión, considero que la revisión del Real Decreto pasa, entre otras cosas, por seguir distinguiendo entre actos celebrados en Madrid en consideración a su capitalidad y sede de las instituciones del Estado y actos celebrados en las comunidades autónomas. Pero no hay que limitarse sólo a las autoridades del Estado y a las pocas regionales y locales que actualmente se citan. Creo que debería ir más allá, siempre con la prudencia necesaria en estos casos.

Por un parte, el Estado debe de regular el orden de las autoridades que son objeto de su competencia para todo el territorio nacional. Las instituciones autonómicas y locales deberían respetar ese orden. Al mismo tiempo, las autonomías deberían regular el orden de las autoridades regionales y locales para los actos que se celebren en su territorio. Pero en un tercer paso debería de producirse un gran pacto estado-autonomías para efectuar un listado único “peinado” para los actos que se celebren en el ámbito de una comunidad autónoma con presencia de las autoridades estatales, regionales y locales, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada zona. No puede tener el mismo tratamiento protocolario, porque los hechos así lo demuestran, el Presidente de una Diputación vasca que un Presidente de Diputación de cualquier Comunidad, ni tampoco que un Presidente de Cabildo Insular esté en las precedencias tan atrás. Todas las autonomías deberían de tener la responsabilidad de pactar con el Estado unas precedencias para actos celebrados en este ámbito con concurrencia de todos los niveles de la

Administración, intentando recoger todas las autoridades relevantes y fijando criterios para el resto.

Ninguna comunidad autónoma se ha atrevido a regular esta situación tras el fallo del Tribunal Constitucional a los recursos interpuestos por la Generalitat de Catalunya, a excepción del anterior Gobierno de Islas Baleares, que proponía una ordenación absurda y contradictoria que obviamente la ha llevado a la suspensión judicial cautelar. Pero aunque nadie ha regulado, es de público conocimiento que en todos los despachos de Protocolo de las autonomías existen las listas “B”, esas que son fruto de mezclar autoridades de un ámbito y de otro, proporcionando situaciones desiguales, algunas sangrantes. Nadie reconoce oficialmente la existencia de listas peinadas, pero se aplican, originando en ocasiones problemas de protocolo difícilmente explicables para los “usuarios” de la precedencia. Pero están ahí y se aplican en mayor o menor medida, aunque no siempre por el mismo raserero. Incluso hay listas “C”, aquellas alternativas según la filosofía de los actos. Así hemos podido comprobar en varias ocasiones cómo dos autoridades eran intercambiadas de puesto en dos actos diferentes, en los que ninguno de los dos eran protagonistas esenciales, basándose en la procedencia de quien organizaba. Algo que ni los propios afectados eran capaces de entender.

Es necesario poner orden y racionalidad en las relaciones protocolarias Estado-Autonomías- Entidades Locales. El camino actual no es bueno y somete a una gran tensión a los profesionales de la organización. Además, debe ponerse un orden consensuado entre todas las autonomías, para evitar tratamientos diferentes según los territorios. Eso no quita que en cada comunidad pueda haber singularidades razonables, como las vascas antes apuntadas o el caso del Heraldo de Aragón u otros actualmente existentes. Pero con lógica. Porque en el caso del Heraldo que en Aragón se sitúa actualmente tras el Alcalde del municipio, ¿supone eso que también iría por delante del Presidente del Consejo de Estado si acudiera éste a un acto en Zaragoza? Da para pensar.

La aplicación que algunas comunidades autónomas hacen del llamado protocolo comparado (situar sus cargos autonómicos por afinidad con respecto a los estatales, es decir el Defensor del Povo Galego a la altura del Defensor del Pueblo) nos metería en otra vía absurda, porque eso significaría que por lógica el Presidente de la Comunidad Autónoma iría inmediatamente detrás del Presidente del Gobierno, el Presidente del Parlamento Regional detrás del Presidente del Congreso de los Diputados, los consejeros detrás de los ministros y así sucesivamente. Entendemos que debe mantenerse el escalonado que refleja el actual Real Decreto en vigor (salvo que avancemos hacia el absurdo modelo de estado de igualdad absoluta entre el Estado y las autonomías). Desde el punto de vista técnico creo que la solución es fácil, una vez que las comunidades establezcan sus propias precedencias y el Estado incorpore algunas autoridades que la normativa actual no contempla.

Creo por otra parte, que es necesario resolver el “tapado” conflicto de la insatisfacción que el Poder Judicial tiene a propósito de su puesto en las precedencias oficiales. En un sistema como el nuestro, que defiende la independencia de los tres poderes clásicos del Estado, no me alberga la menor duda de que el Presidente del Consejo General del Poder Judicial debe ir por delante del Presidente del Tribunal Constitucional, a quien en su momento políticamente se le quiso dar esa relevancia que a nosotros se nos antoja excesiva. Por la misma razón entiendo que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, como máximo representante del Poder Judicial en la comunidad autónoma debe ocupar el tercer puesto, tras el Presidente del Ejecutivo y Legislativo regional. O como mucho el cuarto puesto tras el Delegado del Gobierno (cuestión a estudiar).

Y puestos a someter el debate a la máxima intensidad, una pregunta que dejamos en el aire: ¿debe el presidente de la comunidad presidir todos los actos, con independencia de quien los organice, en su propio territorio, en razón a esa representación ordinaria