

Introducción

El Ceremonial ha sido y es, en todas las culturas, una preocupación constante. Desde la más remota antigüedad ha existido, en todas ellas, una especial atención a las ceremonias. Tanto las religiones, en sus singulares ritos, como los Ejércitos, tan sumamente vinculados a los monarcas, faraones, emperadores o caudillos, han marcado las pautas para el desarrollo de las distintas ceremonias.

Esta especial vinculación entre la jefatura de los Estados y sus Ejércitos para el desarrollo de distintos ceremoniales queda aún hoy patente en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas que, en su artículo 21 señalan que estas Fuerzas, “representando a la Nación y en nombre de los poderes del Estado, serán las encargadas de rendir los honores de Ordenanza en los actos o ceremonias oficiales”.

El libro que tiene en sus manos consta de dos partes. Una es un compendio global del ceremonial militar recogido en la distinta legislación. Con él, pretendo establecer unas normas de actuación para los responsables del desarrollo de funciones protocolarias en el seno de las Fuerzas Armadas y para todas aquellas personas que tengan curiosidad por el protocolo y el ceremonial militar. Los dos últimos capítulos, sin embargo, pretenden ser una guía para la planificación, preparación y ejecución de un acto en el seno de las Fuerzas Armadas.

No quiero caer en la tentación de definir lo que es Protocolo. Lo han hecho muchos autores, casi todos más versados que yo. Si el lector desea conocer una definición, sería preferible que se remitiera a cualquiera de los muchos libros o manuales que hablan del tema; casi en su mayoría dan una o varias definiciones, propias o ajenas. Todas ellas, seguramente, describirán en profundidad este arte.

Sí deseo expresar, antes de entrar en materia, que en protocolo existen numerosas lagunas jurídicas que la legislación española e internacional no regula y, sin embargo, las cubre el oficio, la experiencia, el sentido común, el arte y el buen hacer de los profesionales del protocolo.

Cuando alguien se encarga de organizar un acto, su misión es que todo salga de acuerdo a lo programado, que la imagen sea la adecuada y que el resultado final resulte armonioso. Para ello, ha de contar con los conocimientos y recursos adecuados, tanto humanos como materiales, y debe seguir las directrices legales y del anfitrión u organizador del acto.

Por ello, este libro presenta unos conceptos básicos y elementales sobre protocolo y hace referencia a la documentación legal que considero imprescindible para el profesional del protocolo, militar o no, además de ofrecer instrucciones esenciales para la organización y realización de un acto militar.

Me he planteado como objetivos, por tanto, establecer unas normas de funcionamiento dentro de los organismos dedicados a las relaciones públicas y el protocolo en el seno de las Fuerzas Armadas y recopilar las normas legales y los usos y costumbres para marcar las directrices esenciales por las que debe regirse la organización protocolaria de eventos en las Fuerzas Armadas.

Es decir, este manual puede servir de guía para la preparación y ejecución de un acto, tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como en sus relaciones externas.

CAPÍTULO 1

Los principios del Protocolo oficial

Para interpretar correctamente los elementos que intervienen en la celebración de un acto público oficial, es necesario conocer en profundidad las normas y las costumbres. Las normas de protocolo pueden ser jurídicas, plasmadas en un derecho positivo o norma legal, o consuetudinarias, que se aplican en defecto de ley y que están consagradas en el Real Decreto¹ sobre Precedencias del Estado y en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas².

El derecho positivo lo componen las normas de protocolo estrictamente dicho (simbología, tratamientos, precedencias y normas sobre celebraciones) y el derecho premial (o sanción positiva de un acto, en contraposición al derecho penal o sanción negativa), como son los títulos nobiliarios y las condecoraciones.

¹ RD 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

² Ley 85/1978, de 28 de diciembre.

El derecho consuetudinario lo componen los usos, costumbres y tradiciones. Sin embargo, la normativa para el buen hacer es, a veces, contradictoria y difícil de aplicar, por lo que el profesional del protocolo debe estar preparado para combinar los principios fundamentales en los que se basa el protocolo oficial con el fin de extraer acertadamente los requisitos y formalidades que requieren la organización de un evento. El protocolo, por tanto, es una disciplina que se rige por una serie de normas reguladas legalmente y por otras de carácter consuetudinario, que podremos dividir en cuatro grupos:

- Normas generales de carácter estatal.
- Normas generales de las comunidades autónomas.
- Protocolo comparado.
- Costumbres inveteradas.

Trataremos de analizar cada una de ellas.

Normas generales del protocolo estatal

Dentro del marco legal debemos distinguir entre el ya mencionado derecho premial, compuesto por las recompensas concedidas por el Estado o las entidades públicas y por el llamado derecho nobiliario, y el derecho de protocolo, que regula la normativa estatal por la que se rige todo el protocolo oficial. Las principales normas son:

- Sobre la precedencia de las autoridades en los actos públicos.
- Sobre la celebración de los actos, incluyendo la rendición de honores por las Fuerzas Armadas.
- Sobre los tratamientos honoríficos.
- Reguladoras de los símbolos del Estado.
- Sobre las recompensas, tanto militares como civiles.

Entre todas éstas, señalamos el ya mencionado y de sobra conocido Real Decreto de Ordenación General de Precedencias en el Estado, herramienta fundamental para ordenar por prelación a las autoridades y decidir el lugar que corresponde a una autoridad en todo acto o solemnidad oficial en el que concurren con otras.

Normativa de las comunidades autónomas y entidades provinciales y locales

La facultad de autogobierno reconocida por la Constitución a las demarcaciones llamadas *comunidades autónomas* ha hecho que éstas promulguen sus propias normas de ordenación protocolaria en las que precisan la prelación de las autoridades y órganos de gobierno en actos de carácter oficial.

Por tanto, a las normas estatales, que ya recogen la prelación de los órganos de gobierno y sus correspondientes autoridades de las autonomías, debemos añadir aquellas disposiciones que promulguen las entidades públicas territoriales y que son aplicables sólo en su territorio.

Las corporaciones locales también regulan unas normas a través de reglamentos por las que establecen la precedencia de sus autoridades e instituciones, señalan los tratamientos que han de recibir los altos cargos y determinan la concesión de recompensas. Así, muchos ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares y, en último término, autonomías, tienen su propia normativa en materia de protocolo.

En cambio, el contenido de estos reglamentos no puede contradecir nunca la legislación existente de carácter o rango superior. Es necesaria la existencia de una estructura jerárquica en la jurisprudencia para una aplicación coherente de la norma. El Tribunal Constitucional ha insistido en la unidad en materia de legislación, ya que ante tantas entidades territoriales se pueden presentar y, de hecho presentan, incompatibilidades legislativas.

Las autonomías tienen capacidad para aprobar –y han aprobado–, su propio estatuto de autonomía debidamente ratificado por las Cortes Generales. Además, la Constitución de 1978 otorga a estas comunidades plena jurisdicción en determinadas materias y les permite, por tanto, decidir sobre la ordenación de sus altos cargos; no así sobre los de los organismos del Estado, cuya prelación queda regulada por una norma superior: el mencionadísimo Real Decreto sobre Precedencias del Estado.

Sin embargo, en no pocos casos habrá que tener la habilidad suficiente, además de una gran flexibilidad y capacidad de armonización de ideas e inquietudes, para establecer la prelación de cargos autonómicos no recogidos en la legislación estatal. Baste mencionar, a modo de ejemplo, al Síndico de Cuentas de Cataluña, al de Justicia de Aragón o a los delegados territoriales.

Por último, cabe mencionar que las comunidades autónomas que han promulgado decretos reguladores de sus autoridades e instituciones son, por orden de publicación:

- Cataluña: Decreto 189/1981, de 2 de julio.
- Navarra: Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo.
- Murcia: Decreto 37/1992, de 23 de abril.
- Canarias: Decreto 202/1997, de 2 de agosto.
- Valencia: Decreto 235/1999, de 23 de diciembre.
- Islas Baleares: Decreto 256/1999, de 24 de diciembre.
- La Rioja: Ley 1/2001, de 16 de marzo.
- Andalucía: Decreto 77/2002, de 26 de febrero³.

En la normativa sobre protocolo, y adaptados a los nombres que en cada comunidad autónoma se dan en cada caso, se incluyen, además ya presentes en el R.D. sobre Precedencias, a los siguientes:

- Presidentes de los consejos consultivos.
- Ex presidentes de los gobiernos autonómicos.
- Defensores del pueblo.
- Presidentes de los tribunales de cuentas.
- Diputados de parlamentos o asambleas autonómicas.
- Directores generales.
- Delegados territoriales.
- Presidentes de consejos comarcales (Cataluña) y otros.

A las autoridades anteriores habrá que añadir la autoridad eclesiástica católica, presente desde hace dos milenios en la vida cotidiana.

Además de las normas de protocolo, casi todas las autonomías disponen de leyes y decretos propios que desarrollan otros aspectos relacionados con esta disciplina y su simbología; por ejemplo, bandera, escudo e himno. En el caso de la bandera, todas ellas ponen de manifiesto que la autonómica se colocará inmediatamente a continuación de la bandera nacional.

³ Anula al Decreto 133/1982, de 13 de octubre.

A efectos de protocolo, es interesante conocer la ley del Consejo de Gobierno de cada una de las autonomías, ya que de ellas se desprenden el orden de las consejerías, el tratamiento del presidente del gobierno autónomo, de los consejeros y de los directores generales, así como del presidente del Parlamento y de otros altos cargos de la comunidad. También la práctica totalidad de las autonomías disponen de su propio derecho premial, expresado a través de una normativa sobre honores y distinciones, mediante el que crean sus propios títulos honoríficos, premios o medallas. En esta normativa suele hacerse mención al luto oficial en la comunidad.

El protocolo comparado

El protocolo comparado es otro de los principios fundamentales que debemos tener en cuenta. La organización de actos entre países, comunidades, regiones o entidades locales a veces plantea problemas jurídicos de difícil solución solamente resueltos con la aplicación de la técnica del protocolo comparado, que se convierte en tabla de salvación de los conflictos de prelación de autoridades foráneas en actos o visitas.

Por ejemplo, al presidente de la Comisión Europea se le adjudica el puesto de Jefe de Gobierno y en nuestro país se ubicaría a continuación del Presidente del Gobierno español.

La costumbre inveterada

Las costumbres suponen la repetición de actos en el transcurso del tiempo y la convicción de que ese comportamiento obliga. En nuestro Código Civil se establece que las costumbres sólo tendrán vigor en defecto de ley aplicable y, en relación al protocolo, adquiere rango de norma en el Real Decreto de Ordenamiento General de Precedencias.

Este Real Decreto, al tratar la cuestión, cuando se refiere a los actos oficiales de carácter especial dice, en su artículo 6: “La precedencia en los actos oficiales de carácter especial se determinará por quien los organice, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos por el presente ordenamiento”. De acuerdo con ello, en los actos oficiales pueden ordenarse autoridades no contempladas en el Real

Decreto (por ejemplo, el obispo o autoridad eclesiástica que, en muchas regiones, se sitúa tradicionalmente por delante del rector).

Pero no sólo el Real Decreto admite la tradición o costumbres inveteradas del lugar. También el Reglamento de Organización de las entidades locales incluye las tradiciones reconocidas por disposiciones legales y las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos tratan entre las normas de protocolo el respeto a las tradiciones, los usos y las costumbres que perpetúen el recuerdo de su historia.

En cualquier caso, el valor de la costumbre depende de que se pruebe que existe, y no pueden considerarse como costumbres hechos recientes, sino aquéllos que durante muchos años se han venido ejecutando de forma similar. Cabe mencionar, por último, que las tradiciones deben respetarse, pero no usarse buscando la aplicación de aquello que más pueda interesar al anfitrión. Los responsables de protocolo han de ser respetuosos con ellas pues son la base de la cultura e idiosincrasia de un pueblo.

CAPÍTULO 2

Organización de la Defensa

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas se regulan por diversas leyes orgánicas y leyes. Entre otras, cabe mencionar:

- Real Decreto 1551/2004, de 26 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos.
- Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas.
- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias.

El Real Decreto 1551/2004 señala, en su artículo 3: “*El Ministerio de Defensa, bajo la dirección del titular del departamento, se estructura en:*

- a) *La Secretaría de Estado de Defensa.*
- b) *La Subsecretaría de Defensa.*
- c) *La Secretaría General de Política de Defensa.*
- d) *Las Fuerzas Armadas”.*

El artículo 4 indica que el Centro Nacional de Inteligencia está adscrito al Departamento, y el 5, que la Guardia Civil “*depende del Ministro de Defensa en los términos previstos en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil*”.

Según el artículo 1 del R.D. por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, “*El Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire bajo el Mando de sus respectivos Jefes de Estado Mayor, estarán estructurados en Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza*”.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que por primera vez define y asigna misiones a las Fuerzas Armadas como un todo en lugar de a cada uno de los ejércitos como hasta ahora sucedía, establece lo siguiente:

Artículo 10

Fuerzas Armadas

1. *Las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.*
2. *La organización de las Fuerzas Armadas deberá posibilitar el cumplimiento de las misiones que se le encomienden en el marco específico, conjunto y combinado, de forma que se asegure la eficacia en la ejecución de las operaciones militares.*
3. *Los miembros de las Fuerzas Armadas se integrarán o adscribirán a distintos cuerpos, de acuerdo con los cometidos que deban desempeñar. Estos cuerpos podrán ser específicos de los Ejércitos o comunes de las Fuerzas Armadas.*

Artículo 11

Organización básica

1. *Las Fuerzas Armadas se organizan en dos estructuras: una orgánica, para la preparación de la fuerza, y otra operativa, para su empleo en las misiones que se le asignen.*
2. *La estructura orgánica posibilitará la generación de la estructura operativa. Se establecerá mediante criterios de funcionalidad basados en los medios y formas propias de acción del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, y en una organización homogénea de éstos.*
3. *La estructura operativa, establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada, se organizará con arreglo al principio de unidad de mando y a los criterios necesarios para la consecución de la máxima capacidad operativa.*
4. *Para alcanzar el funcionamiento de ambas estructuras con criterios de eficacia y economía de medios, se unificarán los servicios cuyos cometidos no deban ser exclusivos de un Ejército y se organizarán de manera centralizada la logística común y la adquisición de recursos.*

Artículo 12

El Estado Mayor de la Defensa

1. *El Estado Mayor de la Defensa constituye el órgano auxiliar de mando y apoyo al Jefe de Estado Mayor de la Defensa. Se organizará de forma que permita la definición y el desarrollo de la estrategia militar, el planeamiento y conducción de las operaciones militares y el ejercicio del resto de sus competencias.*
2. *El Jefe de Estado Mayor de la Defensa ejercerá el mando del Estado Mayor de la Defensa, en cuya organización contará con un Cuartel General y un Mando de Operaciones subordinado. Cuando cualquier circunstancia le impida ejercer temporalmente el cargo, le sustituirá en sus funciones, con carácter accidental, el Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada o del Ejército del Aire de más antigüedad.*
3. *En particular, le corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa:*
 - a) *La función de asesoramiento militar al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa, a los que auxiliará en la dirección estratégica de las operaciones militares.*
 - b) *Ejercer, bajo la dependencia del Ministro de Defensa, el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas y la conducción estratégica de las operaciones militares.*
 - c) *Asegurar la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas. A tal fin, podrá supervisar la preparación de las unidades de la fuerza y evaluar su disponibilidad operativa.*