

El mapa institucional español como ámbito espacial del protocolo

El Protocolo oficial es **un conjunto de normas** establecidas por ley y una serie de **las técnicas** que se aplican para la organización de los actos públicos promovidos por las Instituciones del Estado y sus autoridades, con el objeto de proyectar una imagen adecuada que facilite la interacción entre la Administración y los Administrados

Si esto es así, resulta de primordial interés conocer cuál es el ámbito espacial o, lo que es lo mismo, cual es el escenario sobre el que tal conjunto de normas y tales técnicas pueden proyectarse.

Y a tal propósito vamos a dedicar la siguiente exposición.

El Protocolo oficial español (bien sea de carácter nacional, autonómico o local) en la actualidad se fundamenta en la legalidad vigente, contenida en la **Constitución Española de 1978** que vertebría un **entramado institucional o estructura orgánica del Estado** cuya vigencia vino a modificar notablemente la organización al uso de los actos públicos, solemnes y no solemnes, materializándose en el **Real Decreto de 1983 de Ordenación de Precedencias del Estado** de notoria relevancia como material de aplicación técnica.

El entramado institucional que consagra la Constitución Española se articula de la siguiente manera:

FICHA 1

I. La Jefatura del Estado

El Rey y La Corona

II. Las Cortes Generales

El Congreso de los Diputados

El Senado

III. El Gobierno

El Presidente del Gobierno

Los Ministros y los Ministerios

IV. La Organización jurisdiccional

Los órganos judiciales en la Jurisdicción ordinaria:

- El Consejo General del Poder Judicial
- Tribunales y Juzgados
- El Tribunal Constitucional
- El poder judicial en las Comunidades Autónomas

V. El Ministerio Fiscal

El protocolo aplicado

Este organigrama **no exhaustivo** configura en sí mismo un escenario específico que, a efectos de aplicación protocolaria, queda determinado por **los principios que articulan el contenido del Real Decreto de Ordenación de precedencias del Estado de 1983** antes citado y que son:

1.- Principio de Representación que ocasiona la disposición preferente de los puestos para los **cargos elegidos** en relación a la de los cargos designados, como proyección del actual sesgo democrático del Estado.

2.- Principio de Preeminencia de la posición de La Corona en el sentido de que los miembros de la F. Real con dignidad de Rey, Príncipe o Infante ocupan *las primeras posiciones* en todo acto protocolario al que asistan.

Por deferencia la Reina o Rey **consorte**, aunque “no pueden asumir funciones constitucionales salvo en periodo Regencia” ocupa **el segundo lugar** en caso de asistencia. El tercer puesto corresponde al **Príncipe o Princesa de Asturias (3º)** y el cuarto a los **Infantes (4º)**.

La base de este principio se encuentra en que el **sistema de gobierno en España** es por el momento la una Monarquía parlamentaria hereditaria y por tanto, **quiénes tienen expectativas** sucesorias deben ocupar los puestos protocolarios de privilegio.

3.- Tras la Corona, se sitúan los máximos representantes de los tres poderes del Estado, comenzando por el Presidente del Ejecutivo, por entenderse que pese a que el Gobierno ha de ejercer de acuerdo a las leyes que se fijan en Las Cortes Generales y el Senado, **tiene prevalencia quien actúa en el nombre de los ciudadanos.**

A continuación del Presidente del Ejecutivo se sitúan **los Presidentes de ambas Cámaras** (primero el del Congreso y después el del Senado). –puestos 6 y 7 del orden protocolario de precedencias–

4.- El Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, para quienes las Precedencias del Estado reservan los puestos 8 y 9 en las personas de sus Presidentes. **Y después el Presidente del Tribunal Supremo.**

5.- Los gobiernos de las Comunidades Autónomas en la persona de sus Presidentes ocupan un puesto alto en la ordenación de las autoridades.

6.- Los partidos políticos con representación parlamentaria como representantes del pueblo que no gobiernan **tienen también un lugar específico** en el entramado protocolario.

Por la misma razón, el Real Decreto de Precedencias guarda un lugar de privilegio para **el líder de la oposición** siendo su colocación después de los Presidentes de la Comunidades, aunque de hecho es el mismo lugar que ocupan los máximos representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, ya sean mandatarios o portavoces.

7.- El reconocimiento del alcalde. Quizá sea este el cambio más espectacular que llega por vía Constitucional al Real Decreto de Precedencias en supresión de la normativa de precedencias anterior. Ahora los alcaldes, por ser cargos votados suben al puesto 16 del orden protocolario, habiendo ocupando anteriormente el puesto 31. Ello ocurre en traslado de la idea de la

representación y en el reconocimiento de la autonomía municipal. La figura del alcalde toma precedencia respecto al Presidente de la Diputación al considerarse una elección más directa la del alcalde frente la Diputación, cuyo presidente es elegido indirectamente por los representantes municipales sin que intervengan en su elección los ciudadanos.

8.- Las garantías constitucionales. La posición del Fiscal General del Estado (como máximo órgano de la Fiscalía) y del Defensor del Pueblo (ambos cargos creados en la Constitución de 1978), responde a la idea de la salvaguarda de la democracia y de los derechos de los ciudadanos. Ocupan ambos puestos relevantes, uno detrás de otro antes que los Secretarios de Estado.

9.- La representación militar. Los altos representantes de las Fuerzas Armadas han perdido significación en el sistema actual de precedencias.

La aplicación constitucional ha trasladado a un segundo plano el reconocimiento protocolario de las autoridades de las FFAA. Con ello se pretende reflejar la idea de **unas FFAA responsables de garantizar el ordenamiento constitucional, pero siempre bajo el mando del Rey y del Gobierno acatando la voluntad de las Cortes y la independencia del poder judicial y respetando la voluntad de autogobierno de las Comunidades Autónomas y la autonomía municipal**. En consecuencia, desaparece la alta presencia militar, **limitándose en la actualidad a:**

- **los mandos máximos de cada Ejército,**
- **a los Capitanes generales jefes de las diferentes regiones**
- **al Jefe del Cuarto Militar de la Casa de Su M. el Rey.**
- Se incluyen además **los máximos representantes militares de las plazas donde se celebran los actos protocolarios.**

Aparte de esto, existen situaciones que transcienden el ámbito del Decreto de Ordenación de Precedencias del Estado, debido sencillamente a que **hay autoridades que no están contempladas en dicha disposición**. Ello ha derivado en la aplicación de **un protocolo propio por parte de algunos organismos**, basado en **las costumbres** que con el paso del tiempo han terminado por convertirse en práctica habitual a tener en cuenta en la organización de los actos internos.

Un caso es

El protocolo de las instituciones parlamentarias que cuentan con su propio ceremonial en el ámbito de las Cortes Generales y de las propias Cámaras para la celebración de actos parlamentarios en el desenvolvimiento de su alta función de representación popular, que en muchas ocasiones tienen repercusión nacional.

Así, la organización de los actos protocolarios en el seno del Congreso de los Diputados está basada en las peculiaridades del ceremonial parlamentario y, muy especialmente, en las prácticas y usos protocolarios de la Cámara.

Este ceremonial, estrictamente parlamentario, ha sido imitado por la totalidad de los parlamentos autonómicos, y se sustenta en la idea de la **independencia del poder legislativo frente a los demás poderes y en su completa autonomía que ha de plasmarse en todos sus actos**.

FICHA 2

CRITERIOS DE APLICACIÓN EN LOS USOS PROTOCOLARIOS DE LAS CÁMARAS

1.- Los Presidentes del Congreso y del Senado, jamás ceden su lugar de precedencia, salvo en el caso de asistencia de los Reyes.

2.- Junto a ellos, se sitúan **las respectivas Mesas (del Congreso y del Senado)**. En la Mesa del Congreso los Vicepresidentes y Secretarios no se colocan por resultados electorales, sino por su orden interno: Vicepresidente 1º, Vicepresidente 2º... etc.

3.-Presidentes de grupos parlamentarios y sus portavoces.

4.-Los Diputados y Senadores no tienen orden entre ellos. Se colocan bien por los criterios aprobados en las respectivas Mesas, o bien por orden alfabético o similar.

5.-Las autoridades externas son atendidas de acuerdo a las reglas de cortesía, y colocados con arreglo a la normativa general de precedencias vigente.

FICHA 3

Los actos parlamentarios más habituales son:

- La sesión solemne de apertura de la Legislatura.
- Las ceremonias de toma de posesión, también llamadas de acatamiento a la Constitución.
- Las visitas de Jefes de Estado.
- El Día de la Constitución.
- Otras visitas.

Otro caso peculiar es

El protocolo en el Gobierno y la Administración del Estado que es aplicado con arreglo a una serie de **costumbres que dinamizan y, en ocasiones precisan**, lo reglado en la normativa.

Por lo que se refiere al Presidente del Gobierno, le corresponde:

- Tratamiento de Excelentísimo Señor (junto con su esposa)
- ocupar la residencia oficial ubicada en el complejo del Palacio de la Moncloa
- ocupar el puesto nº 5 en la Ordenación General de Precedencias, siendo la primera autoridad en situarse tras la Familia Real y los Infantes.

Al igual que en el caso de la Familia R. en nuestro país *no existe un protocolo específico para la Presidencia del Gobierno*, de manera que **los actos organizados desde ella o en los que participa el Presidente** se sujetan a la normativa del Estado en cuanto a la aplicación de las precedencias.

➤ *La organización de los actos protocolarios* promovidos por la Presidencia corresponde al Departamento de Protocolo de la Presidencia, adscrito a la Secretaría General de la Presidencia, al frente de la cual se encuentra un *director con rango de director general* que asume las competencias de velar y coordinar la correcta aplicación del Real Decreto de Precedencias y otras disposiciones puntuales relativas al Protocolo del Estado.

- La toma de posesión del cargo de P. del Gobierno tiene lugar en el Palacio de La Zarzuela, tras su nombramiento en el Boletín Oficial del Estado y consiste en prometer o jurar ante S.M. el Rey y el Notario mayor del reino (ministro de Justicia), su nuevo cargo.
- *Las principales actividades protocolarias* que se desarrollan en el Palacio de La Moncloa son las que se derivan de la actividad política del Presidente, es decir:
 - Las visitas oficiales
 - Los Consejos de ministros y
 - Las recepciones y Audiencias a diferentes colectivos.
 - A estas hay que añadir otras de carácter más privado promovidas por el jefe del Ejecutivo, tales como almuerzos de trabajo o cenas con distintas personalidades.

Por otra parte, el Presidente del gob. **participa de la mayoría de los actos presididos por S.Ms los Reyes y desarrolla su propia agenda de visitas** a instituciones, países, comunidades, municipios u organismos internacionales.

Al P. del Gob. Le corresponden los honores militares de arma presentada e himno nacional en su versión breve y, ocasionalmente también salva de 19 cañonazos y 5 voces de Viva España.

Estos **honores** le serán rendidos en las siguientes ocasiones:

- Con ocasión de su toma de posesión, en su residencia oficial.
- En la despedida y recepción de sus viajes oficiales al extranjero.
- En los actos militares que presida.
- Cuando visite oficialmente unidades de las Fuerzas Armadas.

- También corresponden a la muerte del P. del Gobierno honores fúnebres.

En cuanto a los ministerios y los ministros, las precedencias que entre ellos se siguen están fijadas en el Real Decreto de 1983 en el que se establece un *orden que ha sido modificado en numerosas ocasiones, manteniéndose siempre como criterio la antigüedad del ministerio*, aunque su denominación varíe, ya sea en cuanto a su designación o en cuanto a las competencias que asume.

Cuando la fecha de creación es la misma la precedencia vendrá determinada por el orden señalado en el Real Decreto de Precedencias que, en la actualidad es:

FICHA 4

- Ministerio de Asuntos Exteriores, creado por Felipe V en noviembre de 1714.
- Ministerio de Justicia, creado por F. V en noviembre de 1714.
- Ministerio de Defensa, creado por F. V en noviembre de 1714.
- Ministerio de Economía y Hacienda, creado por F. V en noviembre de 1714.
- Ministerio del Interior, creado por Fernando VII en marzo de 1812.
- Ministerio de Fomento, creado por Fernando VII en diciembre de 1832.
- Ministerio de Educación, creado por la Regente M^a Cristina en abril de 1900.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, creado por Alfonso XIII en noviembre de 1920.

- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, creado por Alfonso XIII en febrero de 1922.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, hoy en día subsumido en otros Ministerios, creado por D. Manuel Azaña como Presidente de la II República en junio de 1933.
- Ministerio de la Presidencia, creado por F. Franco en junio de 1973.
- El Ministerio de Administraciones Públicas, creado por J. Carlos I en julio de 1977.
- Ministerio de Cultura, hoy de Educación y Ciencia, creado por Juan C. I. en julio de 1977.
- Ministerio de Sanidad, creado por Juan C. I. en julio de 1977.

La ordenación de los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, directores generales y de sus asimilados, se hará atendiendo al orden de creación de los ministerios (según establece el Artículo 11, apartado 2 del real Decreto de Precedencias) y dentro de ellos, la ordenación de las autoridades dependientes de un mismo ministerio se hará por el ministerio respectivo.

Y en tal sentido, y en consecuencia con la estructura ministerial el orden será el siguiente:

- Ministro (Excelentísimo)
- Secretario de Estado (Excelentísimo)
- Subsecretario o Secretario general con este rango ,
- Director General o Secretario General Técnico o autoridad de igual rango, (Excelentísimo).

Pero **la realidad cotidiana** confirma una cierta relajación respecto a este orden establecido en la prelación en el Real Decreto de Precedencias, de manera que la ordenación final viene determinada por una serie de **factores extraprotocolarios** como:

- la vinculación con el propio acto
- el poder reconocido
- el grado de competencias,
- el nivel de confianza del Ministro o del Secretario de estado.

A parte de esto, **las precedencias** quedan alteradas **en algunos ministerios** (en virtud de la autoordenación que les confiere la normativa) por determinados **criterios prevalentes**, siendo este el caso de las Precedencias en el *Ministerio de Defensa* que incluyen en el Orden, detrás del ministro a los Jefes del Estado Mayor. También el *Ministerio de Asuntos Exteriores* que en las misiones diplomáticas altera el orden establecido de las preferencias al dar lugar preeminente al Jefe de misión diplomática antes que al ministro, quedando el esquema protocolario de la siguiente manera:

1. Jefe de la Misión diplomática.
2. Ministro consejero o su representante.
3. El agregado de Defensa.
4. Los ministros plenipotenciarios.
5. Los restantes consejeros y secretarios de cancillería diplomática.
6. Los agregados sin denominación.

La representación del Gobierno

Desde el punto de vista protocolario, **un aspecto interesante**, en relación a la representación de los miembros del Gobierno en los diferentes actos a los que pudieran ser invitados o que ellos mismos convocan, **es que** (según el real Decreto de precedencias) **el Presidente del G. al igual que el Rey, puede hacerse representar por cualquier persona** que tendrá, además, el mismo tratamiento que le correspondería al sustituido. Así, si un ministro acude a un acto en representación del P. del Gobierno debe ser recibido, atendido y ubicado como el Presidente.

También mencionaré el caso del

El protocolo judicial

Existe un marcado protocolo interno en alguno de los actos del poder judicial que es consecuencia de **varias disposiciones, algunas tradiciones, y de las diferentes categorías profesionales** que se existentes en el propio poder judicial.

Las disposiciones. Aún sin remontarnos muy atrás, en la Historia reciente, en noviembre de 2005, fue aprobado el **Reglamento de Honores, Tratamiento y Protocolo en los actos judiciales solemnes**. A esta normativa se añade posteriormente el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2008 (en virtud de la potestad que este organismo tiene para establecer disposiciones sobre el Protocolo a seguir en los actos judiciales y los tratamientos que corresponden a los diferentes miembros del poder judicial) que modificaba, mínimamente, el Reglamento de Honores....incorporando la figura del Juez de paz, que inexplicablemente había quedado fuera.

Con estas normas el Concejo General del Poder Judicial

- Cubre la organización del Protocolo en los actos del propio Consejo y en los actos de los órganos de gobierno del poder judicial;
- Desarrolla los tratamientos y honores que corresponden a las autoridades judiciales.
- Ordena las precedencias de autoridades en sus propios actos, que hasta 2005 había sido una laguna jurídica.

Los actos propios del C.G. del P. J.. son:

- el juramento o promesa de los nuevos cargos
- las tomas de posesión
- el uso de toga e insignias del cargo
- el uso de condecoraciones
- el nombramiento de jueces y magistrados.

El mencionado Reglamento pretende conjugar las previsiones de la Ley Orgánica del poder judicial y demás normas concurrentes con las tradiciones y costumbres. Para ello, en materia de honores y tratamientos efectúa una regulación bastante completa, de manera que el desarrollo reglamentario se ciñe a la incorporación de prácticas ya asentadas. En cuanto al protocolo, actos judiciales solemnes el ámbito de aplicación del Reglamento se circscribe a los actos judiciales.

A la hora de definir el ámbito competencial, se parte de la distinción, a efectos protocolarios, entre **actos judiciales solemnes y actos gubernativos judiciales**.

Los actos judiciales solemnes son los organizados por el C.G. y por los demás órganos de gobierno del poder judicial. Y respecto a ellos el Reglamento contempla aspectos relativos a la ordenación de las precedencias y otras cuestiones de carácter general no referidas a actos concretos, si bien se da un tratamiento especial al acto de apertura de tribunales, así como al tradicional acto de entrega de despachos a los nuevos jueces.

La presidencia de los actos judiciales corresponde a la autoridad que los organiza y convoca, o persona en quien delegue, aunque se recoge la cesión de la presidencia a favor de los miembros de la F. Real, y del presidente de del C.G.del P.J. y del Tribunal supremo.

Los actos organizados por la Audiencias serán presididos por su presidente y en su defecto por el presidente de sección más antiguo en el cargo.

Las precedencias en actos solemnes del CGPJ

- El Presidente del Cº
- Vocales del Cº... precedidos por el Vicepresidente y ordenados por edad.
- Miembros de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo con prioridad de los natos sobre los elegidos y ordenados por antigüedad en el cargo.
- Presidente de la Audiencia Nacional y Presidentes de los tribunales superiores de justicia.
- Secretario general del CGPJ.
- Miembros de la carrera judicial ordenados por categorías y dentro de ellas por antigüedad.
- Jueces de paz ordenados por antigüedad en el cargo y en supuestos de igualdad, por edad.

La organización y las precedencias en actos judiciales solemnes

Se efectuará por parte de la Sala de gobierno del Tribunal Supremo, que elaboraré un documento en que se recogerán las directrices básicas que deriven del acuerdo que sobre dicha organización apruebe la Sala de Gobierno.

Las precedencias oficiales

Existe, no obstante un orden de precedencias, el establecido en el Real Decreto de Ordenación de Precedencias del Estado para determinadas autoridades judiciales, que es el siguiente:

1. Presidente del CGPJ y Tribunales superiores.
2. Fiscal General del Estado.

3. Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma donde se celebra el acto.
4. Presidente de la Audiencia Provincial.

No he querido abarcar en esta intervención la totalidad de las instituciones públicas del Estado, lo que hubiera sido improcedente y de una extensión inadecuada en un Curso de Verano.

Me he centrado en el protocolo de las Instituciones de **los tres poderes clásicos**, sin detenerme en la Jefatura del Estado y la Casa Real, que exigiría un análisis aparte.