

**LAS PRECEDENCIAS PROTOCOLARIAS Y LOS
TRATAMIENTOS DE CORTESÍA DE LOS MANDOS MILITARES
Y AUTORIDADES CIVILES DEL MINISTERIO DE DEFENSA.
ANÁLISIS CRÍTICO DEL REAL DECRETO 2099/1983 POR EL
QUE SE APROBÓ EL VIGENTE ORDENAMIENTO GENERAL
DE PRECEDENCIAS EN EL ESTADO**

Fernando García-Mercadal y García-Loygorri
General auditor (R)

Resumen

Las precedencias protocolarias y los tratamientos honoríficos son valiosos instrumentos de legitimación, tanto de las instituciones como de aquellas personas investidas con un determinado estatus o distinción. En las FFAA, especialmente receptivas a los ritos y liturgias, adquieren singular relevancia y cumplen una importantísima función ordenadora y de cohesión interna. El vigente Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, aprobado por el R. D. 2099/1983, no ha sido nunca formalmente modificado y las disfunciones que suscita su aplicación son particularmente graves en lo que a las autoridades militares respecta. Es opinión unánime de los estudiosos y profesionales del ramo que se encuentra por completo obsoleto, al haberse suprimido desde su aprobación muchas de las autoridades, cargos y organismos que en él se consignan y haberse creado otros nuevos que no figuran en su articulado. El Gobierno debe acometer sin demora su reforma y actualización para adaptarlo a los profundos cambios que se han introducido en la estructura del sector público español y de las FFAA desde 1983. Por su parte, el Ministerio de Defensa tiene pendiente

aprobar una norma de cabecera sobre actos solemnes y ceremonial en las FFAA en sustitución de los preceptos todavía vigentes de las RROO de los tres Ejércitos reguladores de estas materias. Esta norma debería unificar, entre otras cuestiones, los criterios, actualmente dispersos, sobre representación institucional, precedencias, cesiones de presidencia y tratamientos honoríficos en las FFAA.

Palabras clave: Precedencias protocolarias, Tratamientos honoríficos, ceremonial, Representación institucional.

Abstract

The protocol precedences and honours re valuable legitimation instruments, both for institutions and for individuals invested with a certain status or distinction. At the AA. FF, which is particularly receptive to rites and liturgies they acquire a singular. For its part, the Ministry of Defence has yet to approve a norm applicable to solemn acts and ceremonies at the AA. FF. to replace the regulations of the RR. OO. of the three armies, which are still in force in this matter. This norm should unify the currently dispersed criteria regarding institutional representation, precedence, presidential transfers and honourific treatments in the AA. FF.

Keywords: The protocolary precedences, Honourific treatments, Ceremonial, Institutional representation.

SUMARIO

1. Nociones básicas y antecedentes históricos. 2. El Ordenamiento General de Precedencias en el Estado de 1983, una disposición obsoleta. 3. Breve examen del Ordenamiento General de Precedencias de 1983. 4. La excepcionalidad protocolaria de las Fuerzas Armadas. 5. Las precedencias en los actos de carácter general organizados por instituciones ajenas al Ministerio de Defensa y el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas. 6. Precedencias en los actos internos del Ministerio o «actos de carácter especial» en los términos empleados por el Ordenamiento de Precedencias de 1983. 7. Los tratamientos protocolarios o de cortesía. 8. Conclusiones.

1. NOCIONES BÁSICAS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Precedencia, según una de las acepciones que ofrece la última edición del *Diccionario* (2014) de la Real Academia Española, obra lexicográfica

por excelencia en castellano, es la «preeminencia o preferencia en el lugar y asiento y en algunos actos honoríficos». Y tratamiento, según el mismo *Diccionario*, el «título que se da a una persona por cortesía o en función de su cargo o condición». Las precedencias en los actos oficiales y los tratamientos de cortesía constituyen junto a los símbolos políticos y el derecho premial las tres grandes áreas de actuación y conocimiento que integran el Ceremonial del Estado. Son, además, un elocuente semióforo o indicador del valor ordenador de los rituales y dramatizaciones de los poderes públicos, a la vez que vehículos muy eficaces y emotivos del discurso integrador de la nación y poderosos instrumentos de legitimación, tanto de las instituciones como de aquellas personas investidas con un determinado estatus o distinción. En las FFAA, especialmente sensibles y receptivas a toda clase de liturgias, adquieren singular relevancia y cumplen una importantísima función de cohesión interna, ofreciendo a sus miembros una consoladora sensación de pertenencia, armonía y continuidad¹. En su ensayo *La profesión militar*, el profesor Juan Cruz Alli Turillas considera que se podría incluir dentro de los «derechos honoríficos» de los militares «todo lo relativo al tratamiento y precedencias, cuya recopilación es complicada debido a la gran cantidad de normas en las cuales esto se encuentra disperso»².

Las precedencias protocolarias han sido motivo históricamente de enojosas y enconadas controversias³. En los albores del Estado constitucional se trató de ordenar las múltiples reglas existentes al efecto, complicadas y casuísticas en extremo, y se aprobó la Real Orden de 16 de febrero de 1836 estableciendo algunas reglas «acerca de la precedencia y lugar» que debían ocupar las diferentes autoridades «cuando concurren varias a algún acto público religioso o de cualquiera otra naturaleza»⁴. Entre ellas figuraban el «capitán general de la provincia» y «los generales de la Real Armada». Esta disposición, rubricada por Álvaro Gómez Becerra (1771-1855) como ministro de Gracia y Justicia y que podemos considerar la primera norma contemporánea sobre precedencias en España, no debió observarse con

¹ Un estudio completo sobre las precedencias entre autoridades y organismos oficiales en el contexto de la «simbólica del Estado» en Fernando García-Mercadal y García-Loygorri. *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*. Dykinson. Madrid, 2019, pp. 220-230.

² Alli Turrillas, J. C. (2000). *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, p. 263.

³ Vidal y Saura, G. (1925). *Tratado de Derecho Diplomático*. Editorial Reus, Madrid, pp. 77-89; Torra-Balari, M. (1950). *La cuestión de la precedencia y una carta del Conde de la Roca*. CSIC, Valladolid.

⁴ *Gaceta de Madrid*, 16 de febrero de 1836.

excesivo celo pues, veinte años después, un Real Decreto de 17 de mayo de 1856 se hacía eco de los problemas que este asunto seguía suscitando entre los variados oficios y clases del Reino: «Las reclamaciones y consultas que frecuentemente elevan a V. M. las Autoridades y corporaciones de las provincias, ya sobre la presidencia de las funciones públicas, ya sobre el derecho de recibir la corte, ya, en fin, sobre el sitio que en ambos actos les corresponda, prueban de una manera indudable que las disposiciones vigentes no son bastante claras, y antes bien se prestan a interpretaciones ajenas del espíritu que las dictó, y dan lugar muchas veces a conflictos, siempre lamentables, porque amenguan el prestigio indispensable a los delegados del poder en las provincias...»⁵.

Una Real Orden Comunicada de 27 de noviembre de 1861, no inserta en la *Gaceta*, dispuso las precedencias entre las personas y corporaciones que podían disfrutar de la entrada en el Salón del Trono para complimentar a la reina, mediante el correspondiente besamanos. Conocemos esta disposición por haberla reproducido Antonio de Castro y Casaleiz (1856-1918) en su conocida *Guía Práctica del Diplomático Español* publicada en 1886, en la que puntualiza que la prelación de autoridades «es autógrafa de S. M. la reina doña Isabel II»⁶. Su vigencia fue confirmada por Real Orden de 17 de octubre de 1880, *Gaceta de Madrid* de 19 de octubre.

La mayoría de edad y el posterior matrimonio de Alfonso XIII fueron el detonante de la Real Orden de 15 de enero de 1908, coincidente en el tiempo con dos importantes disposiciones sobre la bandera y el himno nacionales, fijando el orden que había de guardarse para la entrada en el Salón del Trono y desfile ante Su Majestad, cuya vigencia fue reiterada por otra de 15 de noviembre de 1916. Durante el Directorio de Primo de Rivera vería la luz la Real Orden Circular de 19 de enero de 1926 dando reglas para los besamanos y recepciones que se celebren donde no residan sus majestades, actualizando algunos aspectos de las mismas cuestiones. En su preámbulo se reconoce la imposibilidad de dictar normas de carácter general para concretar el orden de precedencia impuesto en los actos oficiales celebrados en España, «debido a la multiplicidad de casos con características especiales en los diversos puntos y poblaciones». Para alejar susceptibilidades, puntualizaba muy sabiamente: «la presente disposición para el desfile de los besamanos no prejuzga jerarquía, ni implica preeminencia de unas Autoridades o Corporaciones respecto a otras que la siguen

⁵ *Gaceta de Madrid*, 18 de mayo de 1856.

⁶ Castro y Casaleiz A. (1886). *Guía Práctica del Diplomático Español*. Establecimiento tipográfico de El Correo. Madrid, p. 549.

o preceden, sino que se limita a fijar una ordenación que facilite la celebración de esas solemnidades»⁷.

La Segunda República trató de tejer un ceremonial propio, distanciado por completo del régimen anterior, dictando instrucciones sobre prelación y secuencias para cada acto solemne, pero siempre de forma individualizada, como ocurrió con las promesas ante las Cortes de los presidentes electos Niceto Alcalá Zamora (Orden Circular de 9 de diciembre de 1931, del Ministerio de la Guerra) y Manuel Azaña (Orden de 7 de mayo de 1936 y Orden Circular de 8 de mayo de 1936, del Ministerio de La Guerra)⁸.

Tras la contienda civil, se aprobó el 24 de julio de 1943 el Libro I del Reglamento de Actos y Honores Militares, que llevaba por rúbrica «Honores»⁹. La publicación del Libro II, que debía destinarse a las «Precedencias», fue pospuesta *sine die*. En 1959 se dictarían unas *Instrucciones Provisionales sobre Precedencias en Actos Públicos Oficiales*, justificadas del siguiente modo: «La frecuencia con que se producen en actos públicos, explicable por la profusión de disposiciones, alguna vez contradictorias, y otras desconocidas, por venir involucradas en el detalle de creaciones orgánicas y reglamentos consiguientes, y que por ello, no obstante su intrascendente importancia, adquieren rango legal de Ley o de Decreto, interín se aprueba definitivamente el Libro II del Reglamento de Actos y Honores Militares, aconseja unificar criterios con la publicación de estas Instrucciones». Estas *Instrucciones Provisionales* hemos podido consultarlas en el Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares) y no las hemos visto reproducidas en ningún sitio.

Todas estas disposiciones llegaron prácticamente hasta el Reglamento franquista de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones aprobado por Decreto 1483/1968, de 27 de junio, –modificado por el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, para posicionar en los actos oficiales al Tribunal de Cuentas y al Consejo de Economía Nacional–, como lo prueba su inclusión expresa en su amplia disposición derogatoria.

⁷ *Colección Legislativa del Ejército*, 1926, N.º 25, p. 26.

⁸ Mesa Göbel, J. M. (2017). Segunda República, Ceremonial y Protocolo. *Revista Estudios Institucionales*. Vol. 3, n.º 5, pp. 23-78.

⁹ *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 1943.

2. EL ORDENAMIENTO GENERAL DE PRECEDENCIAS EN EL ESTADO DE 1983, UNA DISPOSICIÓN OBSOLETA

El primer Gobierno del presidente Felipe González, consciente de la necesidad de establecer una nueva normativa sobre precedencias de autoridades que sustituyera a la de 1968, encargó redactar un anteproyecto al diplomático Joaquín Martínez-Correcher y Gil (1927-2019), conde de la Sierra Gorda. Se constituyó a tal efecto una comisión de la que formaban parte la Casa del Rey y los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, coordinada por el propio Martínez-Correcher, a la sazón primer jefe de Protocolo del Estado¹⁰. Los trabajos preparatorios desembocarían en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, normativa básica a nivel estatal a la que deben ajustarse en la actualidad todos los actos oficiales.

Sobre el Ordenamiento General de Precedencias de 1983 queremos destacar cuatro rasgos distintivos. En primer lugar, que su publicación en el *BOE* vino a aliviar el vacío legal de criterios protocolarios en el nuevo contexto socio político originado en España tras la promulgación de la Constitución de 1978. Téngase en cuenta que las actividades, ceremonias y formalidades en las que se aplica el protocolo oficial constituyen una parte relevante de la acción del Estado, que la organización territorial establecida en nuestra carta magna era por completo novedosa y que comunidades autónomas, provincias y municipios, a pesar de disfrutar de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, son entidades y demarcaciones política y jurídicamente muy diferentes.

En segundo término, el Ordenamiento General de Precedencias es un reglamento, o norma jurídica de carácter general dictada por el Gobierno y con valor subordinado a la Ley, de los denominados *independientes*, es decir que ordenan materias que no se encuentran reservadas a la Ley, sin que exista tampoco previa regulación de rango legal sobre ellas. Este tipo de reglamentos están proscritos cuando puedan afectar a derechos subjetivos o a situaciones jurídicas adquiridas de los ciudadanos y su ámbito natural es, precisamente, el organizativo, ámbito en el que tradicionalmente se han ubicado la regulación y ordenación del protocolo y la precedencia de autoridades.

¹⁰ Martínez-Correcher dio cuenta de la forma en la que ejecutó el encargo y de las personas que formaron parte del grupo de trabajo en el prólogo del libro de Felio Vilarrubias *Protocolo, ceremonial, heráldica en las corporaciones públicas y las empresas*. Universidad de Oviedo, 1997.

Hay que tener presente, además, que las precedencias protocolarias y asuntos afines no constituyen un título constitucional de competencia específica, estatal o autonómica, según el art. 148 de la Constitución española. Lo cual no quiere decir que, partiendo del sistema de fuentes del derecho consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, no tengamos que considerar la Constitución de 1978 a la hora de analizar, interpretar y aplicar la normativa por la que se rige nuestro Protocolo oficial, pues la organización del Estado y de las instituciones que en ella se regulan y diseñan, –Corona, poderes legislativo, ejecutivo y judicial, estructura territorial– tiene una incidencia directa en dicha normativa. Y tampoco que este principio de autotutela de las instituciones públicas en materia de Protocolo implique que el Gobierno no pueda regular las precedencias entre los diferentes organismos e instituciones del Estado, como lo evidencia la existencia misma del propio Real Decreto de Precedencias.

Recordemos igualmente que este Real Decreto 2099/1983 de Precedencias superó en su momento el test de constitucionalidad. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional 12/1985, de 30 de enero, por la que se resuelven dos conflictos de competencia positivos, –promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco–, considera en su fundamento jurídico 3.º, reiterando el criterio anteriormente expresado en una sentencia anterior de 22 de junio de 1982, que la competencia controvertida (ordenación de precedencias en actos oficiales) «con carácter general corresponde al Estado. Solución que es lógica, pues concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja, de que forman parte las comunidades autónomas, resulta necesario convenir que la regulación de la precedencia de las autoridades y órganos de distinto orden en los actos oficiales ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado», concluyendo que «es titularidad estatal la competencia controvertida en este conflicto con referencia al Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento de Ordenación General de Precedencias del Estado, bien que con pleno reconocimiento de las competencias de las comunidades autónomas para ordenar sus propias autoridades y órganos en actos por ellas organizados y a los que no concurren con las del Estado». En suma, la ordenación de las precedencias en actos oficiales a los que concurren simultáneamente autoridades estatales y autonómicas es competencia del Estado y en el presente momento se rige por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, siendo competencia exclusiva de las comunidades autónomas la ordenación de precedencias en actos organizados por ellas a los que no asistan dichas autoridades estatales.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1986, que resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 2099/1983, estima parcialmente dicho recurso modificando la ordenación establecida en los artículos 10 y 12 del Real Decreto en cuanto se refiere a los presidentes de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, que la norma posponía respecto a los expresidentes del Gobierno, sobre la argumentación de que «...ya en la Exposición de Motivos del impugnado Real Decreto se establece que la proyección de signo democrático y social del Estado hace corresponder mejor valencia a las investiduras electivas y de representación que a las definidas por designación», pareciendo «jurídicamente viable la pretensión de la Corporación recurrente, de que los presidentes de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, en cuanto ostentan la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla [...] deben ocupar el puesto n.º 13 y no el 14 [...] situando en el puesto que dichos presidentes de los Consejos de Gobierno ocupaban en el aludido precepto a los expresidentes del Gobierno, al carecer estos últimos de la representación institucional que los antes mencionados tienen». El Tribunal Supremo añade que el rango de Real Decreto de la norma reguladora del protocolo del Estado, y no de Ley, «no supone una mengua de las garantías constitucionalmente establecidas para la protección de las competencias autonómicas, ni existe precepto constitucional que haya previsto el rango normativo legal pretendido por la recurrente» (sentencia de 2 de diciembre de 1986, Sala de lo Contencioso, fund. jº 3º).

Por último, aunque nunca se haya querido reconocer abiertamente, el Reglamento franquista de Precedencias ya referido, aprobado por Decreto 1483/1968, precedido de un preámbulo muy bien redactado, influyó, indudablemente, en algunos aspectos técnicos y expositivos del Real Decreto 2099/1983, particularmente en la clasificación de los actos oficiales en dos grandes grupos: «actos de carácter general» y «actos de carácter especial».

Pese a que la adecuada gestión de los símbolos y de otros aspectos no racionales del modelo administrativo, como es el caso del Protocolo, figura en un primer plano en todos los estudios organizacionales, lo cierto es que los sucesivos inquilinos de la Moncloa nos han prestado especial atención a este asunto y es opinión unánime de los estudiosos y profesionales del ramo que el Ordenamiento de Precedencias en el Estado se encuentra por completo obsoleto, al haberse suprimido desde su aprobación en 1983 muchas de las autoridades, cargos y organismos que en él se consignan

y haberse creado otros nuevos que no figuran en su articulado¹¹. Porque, debe subrayarse, el Real Decreto 2099/1983 de Precedencias nunca ha sido formalmente modificado y por ello las desavenencias en su aplicación han sido y son frecuentes. La aprobación posterior de varias normas no modificativas que contienen preceptos modificativos del Ordenamiento de Precedencias conculca las Directrices aprobadas por el Consejo de Ministros 22 de julio de 2005 que circunscribe esta técnica normativa a casos excepcionales.

La polémica suele venir provocada también por la propia complejidad de la norma y las encontradas interpretaciones a que se ven sometidos sus preceptos relativos a la presidencia de los actos y al orden de prelación de las autoridades asistentes a los mismos. Descubrimos cada día múltiples ejemplos, y a los más altos niveles, en los que el protocolo es atropellado una y otra vez. Invitaciones muy mal redactadas, líneas de recibimiento absurdas, ordenaciones de autoridades incorrectas, presidencias equivocadas, cortesías de cesión de puestos impropias, evidencian que, efectivamente, la normativa protocolaria se aplica muchas veces según las ocurrencias del organizador. Han de añadirse los incumplimientos de otras normas concurrentes, –banderas mal dispuestas, ejecución equivocada del himno nacional, etc.– así como la falta de *finezza*, compostura y elegancia indumentaria de la que hacen gala muchos de nuestros políticos cuando participan en las solemnidades y ceremonias del Estado.

En ocasiones la falta de formación de los asesores y miembros de los gabinetes, más dispuestos a satisfacer las ínfulas y vanidades de sus jefes que a enfocar la cuestión desde un punto de vista estrictamente institucional, contribuyen al galimatías protocolario. A todo ello debe sumarse el hecho de que la normativa existente, al no prever medidas coercitivas y cláusulas sancionadoras, es poco exigente con su cumplimiento. En definitiva, faltan rigor y concierto de criterios. Como pone de relieve el libro de estilo del periódico *El País*, «en los actos oficiales casi siempre son más noticia las ausencias que las asistencias, salvo las no previstas, y más la alteración que el cumplimiento del protocolo»¹².

Estas carencias se ven agravadas por la supresión en 1996 del cargo de jefe de Protocolo del Estado, que había sido creado en 1983. Sus competencias se trasladaron al director del Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno, pero nada se estableció sobre la permanencia del

¹¹ Fuente Lafuente, C. (2006). *Análisis y Propuestas sobre la necesaria actualización de las Precedencias Oficiales en España*. Monográfico de Protocolo n.º 2, Madrid, Ediciones Protocolo.

¹² *El País. Libro de estilo*. Madrid, 1996, 13.ª ed., p. 91.

puesto en el orden general de precedencias. En la actualidad el Reino de España cuenta con tres grandes servicios de Protocolo, a los que se acumulan los de los demás órganos constitucionales, departamentos ministeriales, comunidades autónomas y entidades locales: a) la Unidad de Protocolo de la Secretaría General de la Casa de S. M. el Rey; b) el Introdutor de Embajadores, bajo la dependencia directa del subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y con rango de embajador. Es el cargo más antiguo de la Administración civil española, fue creado en 1626, y le corresponden la preparación, coordinación y ejecución de los actos oficiales y ceremonias relacionados con la política exterior del Estado que tengan lugar en el territorio nacional y en el exterior y, en particular, los viajes oficiales de sus majestades los reyes de España y las visitas de los jefes de Estado extranjeros; y, c) el Departamento de Protocolo de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, órgano encargado de la organización de los actos, viajes y otras actividades del presidente del Gobierno y del ministro de la Presidencia.

La jefatura de Protocolo del Ministerio de Defensa está desempeñada por un oficial con el empleo de coronel o capitán de navío o de teniente coronel o capitán de fragata. Depende directamente del jefe del Gabinete «civil» del titular del departamento. En cada Ejército, adscrita a los gabinetes de los jefes de Estado Mayor, existe también una sección administrativa que atiende específicamente los asuntos protocolarios. Lo mismo ocurre en las planas mayores de las grandes unidades.

En consecuencia con todo lo expuesto, las lagunas y disfunciones que el Real Decreto 2099/1983 de Precedencias suscita han de resolverse mediante una tarea hermenéutica integradora, acudiendo al resto del ordenamiento jurídico y a los propios principios inspiradores de la disposición pero, y esto es importante, teniendo en cuenta que, según dispone el art. 6 del Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, corresponden al Departamento de Protocolo de la Secretaría General de la Presidencia, entre otros cometidos, «la interpretación y ejecución de las normas sobre régimen de protocolo y ceremonial del Estado. Asimismo, ejercerá la coordinación y dirección, en su caso, del protocolo de los actos de carácter general realizados en España, en los que concurren autoridades de distinto orden, nacionales, autonómicas y locales». A los efectos de aplicación de este régimen, precisa el precepto, «los restantes órganos y servicios competentes en materia de protocolo y ceremonial colaborarán con el Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno», cosa que no siempre ocurre. Estas atribuciones deben armonizarse con las asignadas por el art. 1 del Real Decreto 373/2020, de

18 de febrero, al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática sobre el uso de la bandera, el escudo y demás símbolos nacionales.

Terminamos este expositivo inicial señalando que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en vigor desde el 3 de octubre de 2016, autoriza al Gobierno para definir la regulación de las precedencias en los actos oficiales. Se trata de la Disposición final decimo-sexta, del siguiente tenor: «Por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del presidente del Gobierno, se determinarán las precedencias de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales, así como las de los titulares de los departamentos ministeriales y de los órganos internos de estos en relación con los actos oficiales». Es evidente que el legislador a la hora de redactar la Disposición era plenamente consciente de la imperiosa necesidad de actualizar el Ordenamiento de Precedencias de 1983. Por ello, hubiera sido mucho más acertado que, en lugar de dicha cláusula habilitante, la Ley 40/2015 hubiera fijado al Gobierno un plazo determinado para abordar su necesaria reforma.

Ocho años después continuamos igual. Y nos preguntamos, mediando un mandato del legislativo, aunque no exista previsión de plazo, ¿cabría exigir jurisdiccionalmente al Gobierno el inicio del procedimiento de elaboración del reglamento de precedencias correspondiente, *ex* artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa?

3. BREVE EXAMEN DEL ORDENAMIENTO GENERAL DE PRECEDENCIAS DE 1983

El Ordenamiento General de Precedencias de 1983 constituye, como se ha dicho, la norma básica estatal a la que deben ajustarse todos los actos oficiales. Su artículo 1.º dispone: «El presente Ordenamiento general establece el régimen de precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales». A continuación, precisa: «El alcance de sus normas queda 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». En puridad, en los actos no oficiales –privados, sociales, religiosos, culturales, deportivos o empresariales– no tiene por qué observarse, aunque resulte aconsejable cumplir sus indicaciones como criterio orientador y señal de respeto y cortesía hacia las autoridades o instituciones concurrentes.

Su artículo 5.º, apartado 2, añade: «En ningún caso podrá alterarse el orden establecido para las instituciones, autoridades y corporaciones del Estado señaladas en el presente Ordenamiento. No obstante, se respetará la tradición inveterada del lugar cuando, en relación con determinados actos oficiales, hubiera asignación o reserva a favor de determinados entes o personalidades». Esta «tradición inveterada del lugar» constituye una rareza en la fisonomía fuertemente racionalizada del ordenamiento jurídico regulador de las Administraciones Públicas. Abunda más el Real Decreto en la cuestión cuando, al disciplinar los actos oficiales «de carácter especial» en su artículo 6.º, toma en consideración expresamente las «costumbres y tradiciones» del organizador. Al dejar abierta la posibilidad de recurrir a los usos sociales, lo que inicialmente parece un enunciado rígido de autoridades puede convertirse en una ordenación flexible que permita armonizar el diseño de un acto con las circunstancias y singularidades locales.

El reducido reconocimiento de la costumbre en el derecho público en general, y en el derecho constitucional en particular, suele excepcionarse poniendo como ejemplo los usos y prácticas tradicionales de algunas entidades locales menores (concejos abiertos, tribunales de aguas o jurados de riego) pero nadie ha reparado en los usos protocolarios, a pesar de que, como puede verse, disponemos de normas escritas que remiten expresamente a las normas consuetudinarias. Probablemente, sean el Ceremonial y el Protocolo uno de los ámbitos donde los usos sociales y de etiqueta adquieren una mayor relevancia, pues resulta difícil entender un acto de estas características en el que no sea preciso acudir a dichos usos para completar las lagunas jurídicas o los supuestos no sancionados por el derecho positivo. Puede decirse que el derecho regulador en todas estas cuestiones está fuertemente condicionado por modas, tendencias y cambios sociales y que tiene una indudable base consuetudinaria. Y es bien sabido que en nuestro país la costumbre ha sido tradicionalmente, y es todavía ex art. 1.º.3 del Código Civil, fuente del ordenamiento jurídico, siempre que resulte probada.

A los efectos del Ordenamiento de Precedencias, los actos oficiales se clasifican en: a) «actos de carácter general», que son todos aquellos que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado, comunidades autónomas o corporaciones locales, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales, distinguiendo los organizados en Madrid, en su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, de los actos desarrollados en el territorio propio de una comunidad autónoma (arts. 3, 10 y 12); y b) «actos de carácter especial», que son los promovidos por determinadas ins-

tuciones, organismos o autoridades, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades (art. 3). Los actos de carácter general se ajustarán a las prescripciones del Ordenamiento (art. 5), es decir a todos los efectos la ordenación de autoridades en los actos convocados por las comunidades autónomas debe respetar el Real Decreto 2099/1983, sobre Ordenación General de Precedencias del Estado; en los actos de carácter especial las precedencias se determinarán por quien los organice, de acuerdo con su normativa específica, sus costumbres y tradiciones y, en su caso, con los criterios establecidos en el mismo Ordenamiento (art. 6).

Por tanto, cuando autoridades del Ministerio de Defensa y mandos militares asistan a un acto organizado por la Casa de S. M., el Gobierno, órganos constitucionales, otros ministerios, las comunidades autónomas, entidades locales u organismos pertenecientes al sector público institucional habrán de someterse a las normas protocolarias aplicables por el Ordenamiento de Precedencias a los «actos de carácter general». Si se trata de actos, ceremonias o celebraciones organizadas en el ámbito doméstico del Ministerio de Defensa, por el propio órgano central o los Ejércitos, estaremos ante «actos de carácter especial» regulados por la normativa interna del departamento. Es muy importante resaltar que el Ordenamiento de Precedencias contempla expresamente la singularidad de los ritos y liturgias propios de la profesión de las armas (art. 7.1):

1. Los actos militares serán organizados por la autoridad de las Fuerzas Armadas que corresponda, y en ellos se estará a lo dispuesto en el Reglamento de Actos y Honores Militares y demás disposiciones aplicables.
2. Para la presidencia de dichos actos se estará a lo dispuesto en este Ordenamiento.
3. Las autoridades de la Armada con insignia a flote, cuando concurren a actos oficiales de carácter general que se celebren en la ciudad donde se encuentren los buques de guerra, serán debidamente clasificadas, según su rango, por la autoridad que organice el acto.

El Ordenamiento de Precedencias establece una prelación protocolaria, siguiendo tres rangos de ordenación: el *individual*, regulando el orden singular de autoridades, titulares de cargos públicos o personalidades; el *departamental*, ordenando los diferentes Ministerios; y el *colegiado*, disponiendo la ubicación de instituciones y corporaciones cuando asistan con carácter colectivo (at. 8). No tienen puesto en formación en el Ordena-

miento ni dignidades nobiliarias ni caballeros y damas de las Reales Órdenes ni tampoco las autoridades eclesiásticas.

Según el art. 15, la Presidencia del Gobierno tendrá precedencia sobre todos los departamentos ministeriales de la Administración Central del Estado. La precedencia de los departamentos ministeriales la fija el Ordenamiento de 1983 atendiendo a la antigüedad de su creación. El Ministerio de Defensa, heredero de la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra del Antiguo Régimen, ocupa el tercer lugar de todos los ministerios, detrás del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio de Justicia. Esta precedencia debe estimarse actualizada por los sucesivos Reales Decretos de reestructuración de dichos departamentos cada vez que se produce una remodelación del Gobierno. El último de ellos es el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero. No obstante, tal actualización viene afectando a los departamentos de nueva creación, no a los tradicionales, como es el de Defensa, que sigue, y seguirá, ocupando el número tres en la prelación ministerial.

El espinoso asunto de la ubicación que corresponde a quien representa oficialmente a una autoridad del Estado lo aborda el Real Decreto de Precedencias en su artículo 9: «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». Salvadas estas dos únicas excepciones, parece cerrarse el paso a cualquier otra precedencia protocolaria por motivos de representación.

Si bien este precepto ofrece una solución acertada para todos aquellos supuestos en que la autoridad invitada a un acto excusa su asistencia por motivos de agenda o de índole personal, enviando en su lugar una representación, la cuestión adquiere matices muy distintos cuando se trata de la representación que asume la autoridad que temporalmente está desempeñando la presidencia de una institución, bien por vacante, enfermedad o baja del titular, o porque este se encuentre fuera de su demarcación competencial o del país, o de vacaciones u otro tipo de motivos, supuestos en los que se entiende que la autoridad representada sigue siendo la misma, aunque actúe a través de persona interpuesta. Aquí parece existir una cierta antinomia del Real Decreto de Precedencias de 1983 con los efectos jurídicos que para las suplencias regula el artículo 13 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: «1. En la forma que disponga cada Administración pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos

en que haya sido declarada su abstención o recusación. Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa. 2. La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación». El problema se suscita porque las nociones de «representación» y «suplencia» son conceptualmente distintas dado que, como hemos apuntado, una autoridad puede hacerse representar, aunque no esté ausente y puede atribuir su representación protocolaria sin estar constreñido por el artículo 13 de la Ley 40/2015.

Sobre esta muy interesante cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse la Abogacía del Estado en un informe de 19 de diciembre de 2001 sobre suplencia de autoridades en actos oficiales. Llegando a la conclusión de que por aplicación del artículo 9 del Real Decreto 2099/1983, el vicepresidente que sustituya al presidente de la Junta de Castilla La Mancha 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, no permitiendo excluir la aplicación del artículo 9 a los casos de suplencia del titular, siendo el término «representación» más amplio que el de «suplencia». Reconoce la Abogacía del Estado que tal criterio podría verse modificado en los «actos 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 las normas específicas de la institución, organismo o autoridad organizadora de los mismos¹³.

Desde luego, el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones de 1968, en su apartado tercero, ofrecía en este punto un criterio mucho más concluyente: «la persona que legalmente sustituya en su cargo a cualquier autoridad goza de la misma precedencia reconocida al titular. La representación solo confiere precedencia en el ámbito de la competencia de la autoridad representada». El caso es que los problemas que suscitan las representaciones son muy frecuentes en la praxis protocolaria. La cuestión del alcance de la representación protocolaria a los efectos previstos en el Real Decreto 2099/83 dista de ser pacífica también en la doctrina¹⁴. Otro motivo más que justifica la revisión de la norma.

¹³ Ramos Vallés, R. (2003). Régimen de suplencia de autoridades en actos oficiales. Ordenación general de precedencias del Estado. *Anales de la Abogacía del Estado*, n.º 2001, pp. 258-269.

¹⁴ Sánchez-Bayón, A., Campos, G. y Fuente, C. (2020). El conflicto inconstitucional y protocolario en la representación de las Altas Autoridades del Estado. *Derecho y Cambio Social*. 60, pp. 146-168.

Como colofón, los criterios generales de precedencias, según el Real Decreto de 1983, podríamos resumirlos del modo siguiente:

- Las personas que posean más de una precedencia por gozar de varios rangos a la vez han de ser ordenadas aplicando la precedencia que les corresponda atendiendo al objeto y naturaleza del acto convocado. No obstante, el cargo público que ostenta una autoridad prima, en principio, sobre otras prerrogativas de índole personal que pudiera disfrutar.
- Se atribuye mayor valor a las investiduras electivas y de representación que a las definidas por designación.
- La precedencia protocolaria en un acto no modifica las competencias o atribuciones de la autoridad de que se trate.
- La persona que representa a una autoridad superior ocupa el lugar que a ella misma le corresponda por su cargo y no el de la autoridad que representa, salvo que ostente expresamente la representación de S. M. el rey o del presidente del Gobierno.
- Si concurren varias personas del mismo rango y orden de precedencia prevalece el criterio de residencia o ámbito territorial de competencias. Entre autoridades iguales prima la antigüedad en el nombramiento. En caso de ser de la misma antigüedad, la fecha de publicación del nombramiento en el Boletín Oficial. En caso de coincidir la fecha, la del orden de la disposición que les designó.

La Orden Circular 3242, de 30 de enero de 2001, aprobó unas Instrucciones sobre precedencias en el Ministerio de Asuntos Exteriores y en las Representaciones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España. Y por Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, se aprobó el Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes. Si dejamos al margen el Ordenamiento General de Precedencias de 1983, son las únicas normas que regulan en nuestro ordenamiento, con pretensiones de totalidad, las cuestiones ceremoniales y protocolarias que estudiamos en este artículo, ceñidas en este caso a los actos diplomáticos y del poder judicial. Es de resaltar que la Orden Circular del Ministerio de Asuntos Exteriores dispone un tratamiento bastante privilegiado para el Agregado de Defensa, al ubicarlo inmediatamente por detrás del primer y segundo jefe de Misión y por delante de los ministros plenipotenciarios, primer consejero y restantes consejeros y agregados de las embajadas.

Es necesario también tener en cuenta que el ceremonial del Palacio de La Zarzuela se rige por sus propias reglas, que no coinciden exactamente con las del Estado. Así, en algunos actos en que los reyes reciben como anfitriones, tienen reservado un sitio preferente los antiguos altos cargos de la Casa, las grandezas y títulos del reino, las órdenes de caballería y las corporaciones nobiliarias o ciertas dignidades eclesiásticas, personas y entidades que, en cambio, carecen de ubicación especial según el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado de 1983.

Cabe añadir finalmente que son nueve las comunidades autónomas que han aprobado decretos reguladores del protocolo a aplicar a sus autoridades e instituciones: Andalucía (Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía, *BOJA* n.º 25, de 27/02/2002); Baleares (Decreto 256/99, de 24 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en los actos oficiales, *BOCAIB* n.º 7, de 15/1/2000; modificado por Decreto 63/2010, de 7 de mayo, *BOCAIB* de 8 de mayo de 2010); Canarias (Decreto 202/1997, de 7 agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, *BOC* n.º 124, de 24/09/1997); Cataluña (Decret 189/1981, de 2 de juliol, establint les normes de Protocol i Cerimonial en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, *DOGC* n.º 146, de 29/07/1981; modificado por el Decreto 459/1981, de 6 de noviembre, *DOGC* n.º 189, de 31/12/1981); Extremadura (Decreto 79/2008, de 9 de mayo, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la comunidad autónoma de Extremadura); La Rioja (Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *BOE* n.º 81, de 4/4/2001); Murcia (Decreto 37/1992, de 23 de abril, por el que se establece el régimen de precedencias de autoridades e instituciones de la Comunidad Autónoma de Murcia, *BORM* n.º 122, de 27/05/1992); Navarra (Decreto Foral 81/1986, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de precedencias de la Comunidad Foral de Navarra, *BON* n.º 38, de 24/03/1986; modificado por el Decreto Foral 674/2003, de 10/11/2003, *BON* de 26/11/2003); y Valencia (Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Valenciana, *DOGV* n.º 3662, de 10/01/2000; modificado por el Decreto 77/2003, de 27 de junio, *DOGV* n.º 4533, de 30/06/2003).

A este listado debemos añadir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: Reglamento de Ceremonial y Protocolo de la Ciudad de Ceuta (*BOCCE*

extraordinario número 2, de 1 de febrero de 2007) y Reglamento de Protocolo y Ceremonial de la Ciudad Autónoma de Melilla, de 27 de marzo de 2007, *BOME* n.º 4385, de 27/3/2007). Lo mismo han hecho muchas diputaciones provinciales y ayuntamientos, empezando por el Ayuntamiento de Madrid (Reglamento de Protocolo y Ceremonial del Ayuntamiento de Madrid, de 22 de diciembre de 1988, *BO. Ayuntamiento de Madrid* n.º 804, de 23/02/1989). Todas estas disposiciones de las Administraciones territoriales no pueden alterar, resulta obvio, la ordenación protocolaria dispuesta por el Real Decreto 2099/1983 de ámbito estatal.

4. LA EXCEPCIONALIDAD PROTOCOLARIA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Al artículo 7.1 ya referido del Ordenamiento de Precedencias, que reconoce la particular idiosincrasia de los actos militares, ha de añadirse la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público: «La organización militar se rige por su legislación específica y por las bases establecidas en la legislación orgánica sobre dicha materia». Esta previsión viene a reconocer la singularidad de las Fuerzas Armadas y permite dar entrada a la ya antigua polémica doctrinal sobre su caracterización jurídica, entendida por unos conforme a la tesis que podemos denominar «institucionalista» y, por otros, con arreglo a la llamada tesis «administrativista».

Con arreglo a la primera, las Fuerzas Armadas serían un componente de la estructura del Estado –no meramente de la Administración– una organización con conciencia de grupo y acusado sentimiento corporativo, articulada con arreglo a un orden de valores morales compartido que se construye en torno unos principios claves, –honor, valor, espíritu de sacrificio, jerarquía, disciplina, compañerismo, vocación de servicio–, y que da como resultado la común existencia entre sus miembros de un espíritu o mentalidad militar que, a modo de estrella polar, guía y orienta un determinado estilo de vida, el cual se gobierna con arreglo a un régimen estatutario por completo diferente del de los demás empleados públicos. Estilo de vida en el que adquieren especial relevancia los aspectos simbólicos, ornamentales y protocolarios. Desfiles, paradas, formaciones y revistas, homenajes, alocuciones y arengas, juramentos de bandera, cambios de guardia, retretas, exhibiciones, exequias fúnebres y otras manifestaciones que no implican el empleo de la fuerza *stricto sensu* cumplen una importantísima función ritual que va mucho más allá de la organización pragmática administrativa

de la Defensa y del prosaico dirigir, coordinar y mandar, de modo que la semiótica tiene en el ámbito de las Fuerzas Armadas uno de sus principales campos de experimentación¹⁵.

El profesor Pablo Lucas Verdú (1923-2011) ha enfatizado la fuerza atractiva del ceremonial y los símbolos en el ámbito de las Fuerzas Armadas: «El culto a la bandera no es simple fetichismo, trátase de un medio multiseccular aceptado por todas las comunidades políticas durante mucho tiempo. La institución militar no se concibe sin el respeto y veneración de la bandera. El juramento de los reclutas en solemne fiesta cívico-militar, expresa, significativamente, lo anterior. El alcance simbólico de la bandera entraña mediante la exhibición de su cromatismo, la rememoración del pasado histórico nacional, de sus glorias, y sacrificios, de la voluntad de continuar esa historia común»¹⁶.

Es de perogrullo, pero no existe un ceremonial propio de la Agencia Tributaria, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo o del Servicio Público de Empleo Estatal, pongamos por caso, y sí de las Fuerzas Armadas, tanto españolas como del resto de las naciones del planeta.

Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico carece, hoy por hoy, de un Reglamento de Protocolo Militar, o norma parecida, que regule con visos de generalidad toda la materia relacionada con el ceremonial castrense. Disponemos, eso sí, de una norma específica reguladora de los honores militares que los Ejércitos han de rendir a la bandera de España, al Rey y a determinadas personalidades, autoridades y mandos, civiles y militares, —el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares—, de la Orden Ministerial 31/1987, de 12 de junio, que regula la ejecución del saludo militar, de la Orden Ministerial 100/1994, de 14 de octubre, por la que se regulan los actos religiosos en ceremonias solemnes militares, de un Reglamento general de recompensas militares, —aprobado por Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto, tres veces modificado— y de unas Normas de uniformidad de las Fuerzas Armadas, aprobadas por Orden DEF/1756/2016, de 28 de octubre, disposiciones que, como reconoce expresamente esta última, reflejan «el carácter institucional» de las Fuerzas Armadas.

No disponiendo de una norma de cabecera que regule el ceremonial de las Fuerzas Armadas en su conjunto, sus reglas protocolarias se encuen-

¹⁵ Alli Turrillas, J. C. (1999). Los signos militares (Ensayo de esta nueva «matriz disciplinar» en el ámbito de las FAS). *Revista Española de Derecho Militar*. 74, pp. 155-207.

¹⁶ Lucas Verdú, P. (1996) Artículo 4: Símbolos políticos. En: *Comentarios a la constitución española de 1978*. Dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Cortes Generales y Edersa, Madrid, p. 289.

tran dispersas y fragmentadas en diversos preceptos y disposiciones. También las precedencias, como veremos. Conviene recordar que las actuales Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, dejaron vigentes con rango reglamentario los artículos de las Reales Ordenanzas de cada uno de los tres Ejércitos que trataban específicamente los asuntos ceremoniales, a la espera de una nueva normativa sobre actos institucionales –en concreto una Orden Ministerial por la que se aprueban las normas sobre actos solemnes y su ceremonial en las Fuerzas Armadas y sobre cortesía militar– cuyo borrador está aparcado desde hace años en el Ministerio.

Efectivamente, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009 actualizaron el código de conducta de los militares y definieron sus reglas de comportamiento, derogando gran parte de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, pero manteniendo de forma transitoria, con el rango de Orden Ministerial, muchos de sus artículos, entre ellos los referidos a los actos y ceremonias especiales y las manifestaciones externas de la cortesía militar. A su vez, las Reales Ordenanzas de los Ejércitos son herederas de las Ordenanzas de Carlos III de 1768, cuyo Tratado III se refería íntegramente a los «Honores Militares», Ordenanzas que resistieron la embestida del tiempo más de dos siglos y que en estas materias solo serían modificadas por el Reglamento de Actos y Honores Militares aprobado por el Decreto de 24 de julio de 1943, al que se dio nueva redacción por Decreto 895/1963, de 25 de abril.

Los preceptos que permanecen aún en vigor en estas materias son el Título XIII «De las manifestaciones externas de la disciplina», arts. 279 a 319, y el Título XIX «De los actos solemnes y su ceremonial», arts. 415 a 434, de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, aprobadas por Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre; el Título XV «De las manifestaciones externas de la disciplina», arts. 454 a 489, el Título XVI «De los tratamientos», arts. 490 a 494, el Título XVII «De las recompensas, premios y sanciones», arts. 495 a 500, y el Título XXI «De los actos solemnes y su ceremonial», arts. 587 a 613, así como los arts. 621 a 644, «Ceremonial marítimo», del Tratado Quinto, «De los honores y ceremonias», de las Reales Ordenanzas de la Armada, aprobadas por Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo; y el Título XIV «De las manifestaciones externas de la disciplina», arts. 318 a 358, y el Título XX «De los actos solemnes y su ceremonial», arts. 453 a 472, de las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, aprobadas por Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero.

Al mismo tiempo, la Disposición final segunda del Real Decreto 96/2009 que aprobó la Reales Ordenanzas vigentes requería al titular del

Ministerio de Defensa a actualizar todos estos artículos, mandato que todavía no se ha cumplido. Decimos aquí lo mismo que expusimos a propósito de la inactividad del Gobierno y la necesaria actualización del Ordenamiento de Precedencias de 1983. Una mezcla de indolencia, corrección política y desconocimiento de las etiquetas institucionales suele ser el motivo de que nuestras autoridades aplacen una y otra vez la regulación de las cuestiones relativas al ceremonial del Estado.

Además de los preceptos de las Reales Ordenanzas apuntados, en el conjunto normativo regulador de las FFAA como institución existen algunas disposiciones generales que hacen referencia directa o indirecta al ceremonial militar. Destacamos la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar. Varios son los artículos que interesan aquí traer a colación. El Rey tiene el empleo de capitán general del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, máximo rango militar que le corresponde en exclusiva como mando supremo de las Fuerzas Armadas. Los miembros de las Fuerzas Armadas se agrupan en categorías militares, —oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería— y dentro de estas se ordenan por empleos. El empleo militar se confiere con arreglo a la ley y constituye una propiedad con todos los derechos establecidos, que faculta para ejercer la autoridad que corresponda en el orden jerárquico militar y desempeñar los cometidos de los distintos niveles de la institución castrense. El escalafón es la ordenación por empleos y antigüedad de los militares profesionales pertenecientes o adscritos a una escala. La antigüedad en el primer empleo es el tiempo transcurrido desde la fecha de su concesión y, en los sucesivos empleos desde la fecha de la firma de la resolución por la que se concede el ascenso correspondiente, salvo que en la misma se haga constar, a estos efectos, la fecha del día siguiente a aquél en que se produzca la vacante que origine el ascenso. En atención a méritos excepcionales o circunstancias especiales se podrá conceder, con carácter honorífico, el empleo inmediato superior a los militares que hayan pasado a retiro o resuelvan su compromiso, también se podrán conceder a título póstumo. Los militares retirados mantendrán, si lo solicitan, una especial relación con las Fuerzas Armadas, mediante su adscripción a la unidad militar que elijan, previa conformidad del Mando o Jefatura de Personal del Ejército correspondiente. Podrán asistir a actos y ceremonias militares en los que dicha unidad participe, usar el uniforme en actos militares y sociales solemnes y disponer de la correspondiente tarjeta de identificación (arts. 2, 20 a 24 y 115).

Hay que subrayar la importancia para el asunto que nos ocupa del art. 23.4 de la Ley 39/2007: «La precedencia de los militares estará determina-

da por el cargo o destino que se ocupe si está fijada en normas de carácter reglamentario; si no lo está se basará en el empleo; a igualdad de empleo, en la antigüedad en el mismo y a igualdad de esta se resolverá a favor del de mayor edad», precepto que es trasunto del antiguo artículo 190 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra. Por ejemplo, un coronel o capitán de navío que ostente el cargo de subdirector general de Enseñanza Militar precederá protocolariamente al general director de la Academia Central de la Defensa que depende directamente de él. Este precepto se aplica muchas veces de forma incorrecta, pues es frecuente que los militares en situación de reserva sean ubicados en bloque en formaciones militares por los servicios de protocolo del Ministerio o de los cuarteles generales inmediatamente detrás de los militares en activo de igual empleo, incluso tratándose de militares en la reserva con destino, cuando la norma no hace distinciones entre militares en la reserva, situación administrativa en la que se mantiene la plena vinculación con las Fuerzas Armadas, y militares en activo.

A todo lo expuesto hay que sumar tres normas específicas sobre representación institucional y precedencias militares, que son el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas, la Disposición transitoria cuarta del R. D. 308/2007 sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa y la Disposición adicional primera del Real Decreto 372/2020 de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, cuyo análisis abordamos en los apartados siguientes.

Todas estas disposiciones generales se complementan con la normativa particular aprobada en el ámbito de sus competencias por el jefe del Estado Mayor de la Defensa y los jefes de Estado Mayor de cada Ejército. Así, la Directiva 24/00, del jefe del Estado Mayor de la Defensa, para la normalización del acto de homenaje a los que dieron su vida por España, dictada con el objeto de armonizar en dicho acto, no regulado por disposición legal alguna, los elementos comunes a los tres Ejércitos y la pervivencia de ciertos usos que pueden considerarse tradicionales.

En la Armada, por Resolución comunicada n.º 02/2021, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, ha visto la luz el nuevo Ceremonial Marítimo, que sustituye el aprobado por Resolución Comunicada n.º 600/80001/1988, de 14 de septiembre. Este nuevo Ceremonial Marítimo, que rezuma en todo su contenido amor y enorme respeto a las tradiciones propias de la Armada, persigue cuatro objetivos principales: a) impartir a las autoridades que organizan los actos militares en la Armada los criterios generales para unificar el ceremonial en el ámbito de la institución,

respetando la tradición naval y acentuando en lo posible el tono marinero que los distingue; b) desarrollar de forma exhaustiva los actos que, por ser exclusivos de la Armada, como es el caso del saludo a la voz, el protocolo en botes o los honores entre buques, están regulados únicamente en este Ceremonial, por delegación expresa del Reglamento de Honores Militares; c) proporcionar a los marinos y a la ciudadanía referencias históricas que contribuyan a ilustrar las tradiciones de la Armada, poniendo en contexto los actos en que se manifiestan; y d) actualizar los usos y costumbres de la Armada, los preceptos de cortesía y protocolo en los buques de guerra y las normas de conducta que, fruto de la experiencia de siglos de vida en la mar, hacen más fácil la convivencia y más eficaz el trabajo a bordo.

También los Ejércitos de Tierra y del Aire y la Guardia Civil cuentan con Instrucciones Generales dictadas sobre la organización de actos y asuntos afines. Se encuentra vigente la Instrucción General 01/17, de 30 de marzo, sobre Ceremonias y Actos Militares del Ejército de Tierra, actualizada en 2021, que tiene por objeto «establecer los criterios generales que regulan el planeamiento, programación, organización, presupuestación y control de la ejecución de las ceremonias militares». Al parecer, va a ser muy pronto sustituida íntegramente por otra Instrucción General. Se complementa con la Instrucción General 02/20, de 30 de septiembre, sobre representación institucional del Ejército de Tierra.

En cuanto al Ejército del Aire, la Instrucción General 90-20 y sus doce Anexos establecen normas de carácter general que permiten unificar la ejecución de los actos y ceremonias militares que realicen las unidades, centros y organismos del Ejército del Aire. En la Benemérita, la Instrucción General n.º 4, de 26 de diciembre de 1985, trató de armonizar el Ordenamiento General de Precedencias de 1983 con las singularidades propias del Instituto. Años más tarde, la Orden Comunicada n.º 1, de 27 de febrero de 1998, dictó instrucciones para la organización y desarrollo de actos oficiales en la Dirección General. Estas normas particulares de los tres Ejércitos y de la Guardia Civil contemplan algunas especificidades relativas a las precedencias protocolarias que no contradicen, por supuesto, el Ordenamiento de precedencias de 1983.

De este conjunto normativo se despende la existencia en nuestras Fuerzas Armadas de dos tipos de actos ceremoniales. Unos más solemnes y ocasionales, como serían el juramento o promesa ante la bandera, los homenajes a la bandera de España, la entrega de enseñas a las unidades militares, los homenajes a los que dieron su vida por España, las tomas de posesión de cargo y de mando, las entregas de despachos, títulos u otros diplomas, las imposiciones de faja de oficial general y de condecoraciones

o la celebración de los Santos Patronos y Santas Patronas de las Armas y los Cuerpos. Además de aplicarse toda la normativa general antedicha, estos actos requieren que la autoridad encargada de su organización dicte una instrucción particular en la que se precise su finalidad, las condiciones de ejecución, las personas que van a asistir como invitados y las correspondientes normas logísticas, protocolarias, de coordinación y de seguridad.

Junto al ceremonial que tiene como objeto realzar determinados acontecimientos de la vida nacional y militar, dotándolos de una mayor solemnidad y significado, existe en las Fuerzas Armadas un ceremonial ordinario referido al «Día militar», que es el que regula la jornada cotidiana en acuartelamientos, buques, bases e instalaciones del Ministerio de Defensa, sus toques de ordenanza y horarios, y los detalles de su ejecución, desde el toque de diana, lista de ordenanza y el izado de bandera a primeras horas de la mañana, que marcan el comienzo de las diferentes actividades, al acto de arriado de bandera, toque de retreta y silencio por la noche, cuyos pormenores se detallan en las Reales Ordenanzas de los Ejércitos y la Armada, y en los libros de normas de régimen interior que, con carácter específico, son redactados ajustándose a las disposiciones reguladoras generales establecidas por los jefes de Estado Mayor de cada Ejército, a las particulares de las autoridades territoriales y a las concretas de los jefes de las grandes unidades correspondientes.

El borrador de Orden Ministerial nonata sobre actos solemnes y su ceremonial en las Fuerzas Armadas y sobre cortesía militar contempla en su primer capítulo el objeto y otros conceptos de carácter general, mientras que el capítulo segundo determina los actos solemnes que se celebrarán en las Fuerzas Armadas y las reglas generales sobre su organización y ceremonial. El capítulo tercero precisa los aspectos de la cortesía militar y establece, en distintas secciones, lo relacionado con el saludo, los tratamientos, las presentaciones y despedidas, así como las audiencias oficiales. Las materias que requieren un tratamiento específico con mayor detalle se incluyen en nueve anexos que acompañan a las normas. Tratan sobre los aspectos complementarios de los actos militares, la concesión y entrega de la enseña nacional a unidades de las Fuerzas Armadas, el ceremonial marítimo, la faja de oficial general, la descripción y el uso del bastón de mando, la ejecución del saludo militar, las audiencias oficiales y, finalmente, la relación de plazas y puertos españoles que contestarán al saludo al cañón. Su disposición derogatoria única suprime los artículos de las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos sobre estas mismas materias que, como hemos señalado, continúan vigentes.

No son muchos los estudios doctrinales que se han ocupado de estas cuestiones. Merecen destacarse las obras *Protocolo y ceremonial en las Fuerzas Armadas* (2005) del teniente coronel Alfredo Rodríguez Gómez, doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y antiguo director de Protocolo y Relaciones Institucionales del ministro de Defensa, y *La institución militar. Ceremonial, Protocolo y Símbolos* (2005) del coronel Carlos J. Medina Ávila, que fuera subdirector general del Departamento de Protocolo de Presidencia del Gobierno y también director de Protocolo y Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa. Esta última ha sido actualizada por el autor en su artículo *El Ceremonial y el Protocolo militar (Ponencias del Curso de Protocolo, Escuela Diplomática, 2018)*.

5. LAS PRECEDENCIAS EN LOS ACTOS DE CARÁCTER GENERAL ORGANIZADOS POR INSTITUCIONES AJENAS AL MINISTERIO DE DEFENSA Y EL REAL DECRETO 913/2002, DE 6 DE SEPTIEMBRE, SOBRE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En los «actos de carácter general» que se celebren en Madrid, según dispone el art. 10 del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado de 1983, el orden de precedencias de autoridades es el siguiente (en negrita las autoridades del Ministerio de Defensa):

- 1. Rey o Reina.
- 2. Reina Consorte o Consorte de la Reina.
- 3. Príncipe o Princesa de Asturias.
- 4. Infantes de España.
- 5. Presidente del Gobierno.
- 6. Presidente del Congreso de los Diputados.
- 7. Presidente del Senado.
- 8. Presidente del Tribunal Constitucional.
- 9. Presidente del Consejo General del Poder Judicial.
- 10. Vicepresidentes del Gobierno, según su orden.
- 11. **Ministros del Gobierno, según su orden.**
- 12. Decano del Cuerpo Diplomático y embajadores extranjeros acreditados en España.
- 13. Expresidentes del Gobierno.
- 14. Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, según su orden.

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

Si los «actos de carácter general» se desarrollan en el territorio propio de una Comunidad Autónoma (art. 12) regirán las precedencias que siguen:

- 1. Rey o Reina.
- 2. Reina Consorte o Consorte de la Reina.
- 3. Príncipe o Princesa de Asturias.
- 4. Infantes de España.
- 5. Presidente del Gobierno.
- 6. Presidente del Congreso de los Diputados.
- 7. Presidente del Senado.
- 8. Presidente del Tribunal Constitucional.
- 9. Presidente del Consejo General del Poder Judicial.
- 10. Vicepresidentes del Gobierno, según su orden.
- 11. Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- 12. **Ministros del Gobierno, según su orden.**
- 13. Decano del Cuerpo Diplomático y embajadores extranjeros acreditados en España.
- 14. Expresidentes del Gobierno.
- 15. Presidentes de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas.
- 16. Jefe de la Oposición.
- 17. Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 18. Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.
- 19. Alcalde del municipio del lugar.
- 20. Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey.
- 21. Presidente del Consejo de Estado.
- 22. Presidente del Tribunal de Cuentas.
- 23. Fiscal general del Estado.
- 24. Defensor del Pueblo.
- 25. **Secretarios de Estado, según su orden, y presidente de la Junta de jefes de Estado Mayor y jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.**
- 26. Vicepresidentes de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 27. **Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar.**
- 28. **Capitán General de la Región Militar, Capitán General y comandante general de la Zona Marítima, jefe de la Región o Zona Aérea y comandante general de la Flota, según orden.**
- 29. Jefe del Cuarto Militar y secretario general de la Casa de Su Majestad el Rey.

- 30. Consejeros de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según su orden.
- 31. Miembros de la Mesa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- 32. Presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- 33. **Subsecretarios y asimilados, según su orden.**
- 34. Secretarios de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, según su orden.
- 35. Encargados de Negocios Extranjeros acreditados en España.
- 36. Presidente del Instituto de España.
- 37. Jefe de Protocolo del Estado.
- 38. Gobernador civil de la provincia donde se celebre el acto.
- 39. Presidente de la Diputación Provincial, Mancomunidad o Cabildo Insular.
- 40. **Directores generales y asimilados, según su orden.**
- 41. Diputados y senadores por la provincia donde se celebre el acto.
- 42. Rectores de Universidad en cuyo distrito tenga lugar el acto, según la antigüedad de la Universidad.
- 43. Delegado insular del Gobierno, en su territorio.
- 44. Presidente de la Audiencia Territorial o Provincial,
- 45. **Gobernador militar y jefes de los Sectores Naval y Aéreo.**
- 46. Tenientes de alcalde del Ayuntamiento del lugar.
- 47. **Comandante militar de la plaza, comandante o ayudante militar de Marina y autoridad aérea local.**
- 48. Representantes consulares extranjeros.

De entrada, conviene precisar que tras la abdicación del rey don Juan Carlos en junio de 2014 el orden de precedencia protocolario que le corresponde ocupar junto a la reina doña Sofía es el inmediatamente posterior a los descendientes del rey don Felipe VI, según establece la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, es decir el puesto 5. Y una objeción: resulta más que opinable que el presidente del Tribunal Constitucional (puesto 8) tenga preeminencia sobre el presidente del Consejo General del Poder Judicial (puesto 9), máximo representante del tercer poder del Estado.

Los puestos 11 y 12, «ministros del Gobierno, según su orden», no plantean ningún problema: el ministro de Defensa se colocará inmediatamente después de los ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia. En los

puestos 22 y 25, «secretarios de Estado, según su orden, y presidente de la Junta de jefes de Estado Mayor y jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire», nada que señalar en lo que respecta al secretario de Estado de Defensa y a los jefes de cada uno de los ejércitos. Al secretario de Estado se le aplicará la misma regla que para el ministro de Defensa: deberá situarse detrás de los secretarios de Estado de Exteriores y Justicia. Hay que tener en cuenta que los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, que ejercen bajo la autoridad del ministro de Defensa el mando de su respectivo Ejército, aunque tienen rango de subsecretario, según el art. 3.5 del Real Decreto 372/2020, no se ubican protocolariamente en los puestos 28 y 33, «subsecretarios y asimilados, según su orden», sino en los antedichos puestos 22 y 25.

Ahora bien, la Junta de Jefes de Estado Mayor fue sustituida por el Consejo de Jefes de Estado Mayor mediante O. M. 5/2009, de 11 de febrero, con unas funciones que no son exactamente las mismas. No existe por tanto en la actualidad el cargo de presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, cuyo lugar protocolario debe ocuparlo el jefe del Estado Mayor de la Defensa, quien, por lo demás, ostenta el rango de secretario de Estado, según dispone el art. 3.2 del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa: «El jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), con rango de secretario de Estado, ostentará la representación del Departamento, por delegación de la persona titular del Departamento, en los casos en que esta se la confiera, y la representación militar nacional ante las organizaciones internacionales de seguridad y defensa». Dicho esto, y teniendo en cuenta que el JEMAD se sitúa en los actos internos del departamento por delante del secretario de Estado de Defensa, según dispone el mismo Real Decreto 372/2020, como luego se verá con más detalle, la interpretación más razonable es sostener que le corresponde en los «actos de carácter general» el puesto inmediatamente posterior al secretario de Estado de Justicia y justo delante del secretario de Estado de Defensa y no el último tras todos los secretarios de estado. Criterio distinto nos llevaría al absurdo de que el JEMAD tuviera que ubicarse protocolariamente en unos actos detrás del secretario de Estado de Defensa y en otros por delante.

Los puestos 24 y 27 reservados al «presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar» han quedado sin contenido puesto que el Consejo Supremo de Justicia Militar fue suprimido por la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (art. 22) y sus atribuciones judiciales asignadas a la Sala Quinta de lo Militar del

Tribunal Supremo. En ningún caso puede estimarse que su lugar habría de ocuparlo el presidente de la Sala Quinta.

En lo que concierne a los puestos 26, «capitán general de la Primera Región Militar, almirante jefe de la Jurisdicción Central de Marina y teniente general jefe de la Primera Región Aérea», y 28, «capitán general de la Región Militar, capitán general y comandante general de la Zona Marítima, jefe de la Región o Zona Aérea y comandante general de la Flota, según orden», según se trate de un acto celebrado en Madrid o en el territorio de una Comunidad Autónoma, debe precisarse que el Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolló la estructura básica de los Ejércitos, (actualmente el Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas) culminó el proceso de repliegue territorial iniciado en los años setenta del pasado siglo, estableciendo en su lugar una organización funcional inspirada en criterios operativos. La desaparición de la representación de la institución militar ligada a la estructura territorial, que venía ejerciéndose, de forma individualizada, por cada uno de los Ejércitos, trató de resolverse, «atendiendo a la concepción de las Fuerzas Armadas como una Institución», mediante el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas.

Según la Disposición adicional única, «Protocolo», de este último Real Decreto «las autoridades que ejerzan la representación institucional de las Fuerzas Armadas tendrán, en lo que respecta a la precedencia en las normas de protocolo del Estado, la consideración prevista en el artículo 10, apartado 26, en los actos celebrados en la Villa de Madrid, en su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales; y artículo 12, apartado 28, en los actos en el territorio propio de una comunidad autónoma, preceptos ambos del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación General de Precedencias en el Estado». En su virtud, el puesto 26 del art. 10, actos en la Villa de Madrid, le corresponde al general jefe del Mando Aéreo General, que normalmente es un general de División del Ejército del Aire. En lo que respecta a los representantes militares en los territorios de las restantes comunidades autónomas (puesto 28 del art. 12), el art. 4 del Real Decreto 913/2002 sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas precisa lo siguiente:

Ostentarán la representación institucional de las Fuerzas Armadas, en el ámbito territorial que se determina, los siguientes jefes de unidades, sin que esta función, meramente representativa, suponga la asunción de facultades disciplinarias ni de otra índole:

- a) El general jefe de la Fuerza Logística Operativa, con sede en A Coruña, en el territorio abarcado por las provincias de A Coruña, Álava, Asturias, Ávila, Burgos, Cantabria, Guipúzcoa, León, Lugo, Ourense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Vizcaya y Zamora.
- b) El inspector general del Ejército de Tierra con sede en Barcelona, en el territorio abarcado por las provincias de Barcelona, Girona, Huesca, La Rioja, Lleida, Navarra, Tarragona, Teruel y Zaragoza.
- c) El almirante de Acción Marítima, con sede en Cartagena, en el territorio abarcado por la Región de Murcia.
- d) El general jefe del Mando Aéreo General, con sede en Madrid, en el territorio abarcado por las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo.
- e) El almirante de la Flota, con sede en Rota, en el territorio abarcado por las provincias de Almería, Cádiz, Granada, Huelva y Málaga.
- f) El general jefe de la Fuerza de Maniobra, con sede en Valencia, en el territorio abarcado por las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.
- g) El general jefe de la Fuerza Terrestre, con sede en Sevilla, en el territorio abarcado por las provincias de Badajoz, Cáceres, Córdoba, Jaén y Sevilla.
- h) El general jefe del Mando de Canarias del Ejército de Tierra, con sede en Santa Cruz de Tenerife, en el territorio abarcado por las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- i) Los jefes de las unidades citadas en el apartado anterior podrán delegar el ejercicio de la representación institucional de las Fuerzas Armadas que ostentan en otras autoridades militares, le estén o no directamente subordinadas y pertenezcan o no a su mismo Ejército, entre los que se incluirán a los delegados y subdelegados de Defensa.
- j) Sin perjuicio de la delegación referida, y en el ámbito territorial asignado a dichos jefes de unidad, en cada provincia se encomienda la representación institucional al militar de mayor empleo destinado en ella; a igualdad de empleo, al que tenga asignado mando de Fuerza; en su defecto o a igualdad de mando, al de mayor antigüedad; a igualdad de antigüedad, al de mayor antigüedad en el empleo anterior, y así sucesivamente, hasta llegar a la fecha de ingreso en las Fuerzas Armadas. En último extremo se resolverá a favor del de mayor edad.

- k) En el archipiélago Balear y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, ostentarán la representación institucional de las Fuerzas Armadas en sus respectivos territorios los comandantes generales de Baleares, Ceuta y Melilla.

El Real Decreto 913/2002 sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas establece, además, lo siguiente:

- Su Majestad el Rey, mando supremo de las FFAA según el art. 62 h) de la CE, ostenta la más alta representación institucional de las mismas.
- El presidente del Gobierno, como máximo responsable de la dirección de la política de defensa, ostenta la representación institucional de las Fuerzas Armadas.
- El ministro de Defensa, como máximo responsable de la elaboración, determinación y ejecución de la política militar, ostenta igualmente la representación institucional de las Fuerzas Armadas.
- El jefe del Estado Mayor de la Defensa, como miembro más antiguo de las Fuerzas Armadas, ostentará la representación institucional de las mismas. Podrá delegar esta en otros mandos militares.
- Los jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, como miembros más antiguos de sus respectivos Ejércitos, ostentarán la representación institucional de los mismos. Podrán delegar su representación en otros mandos militares de su mismo Ejército, incluidos aquellos destinados como delegados o subdelegados de Defensa.
- La sede en que radiquen los oficiales generales que ostentan la representación institucional de las Fuerzas Armadas en determinadas áreas geográficas, comprensiva de una o varias provincias, podrá utilizar, a estos solos efectos representativos y protocolarios, la denominación tradicional de «Capitanía General».

Con relación al puesto 27 del art. 10 ha de advertirse que el segundo jefe de la Casa de Su Majestad es, desde el R. D. 434/1988, de 6 de mayo, el secretario general y no el jefe del Cuarto Militar.

La ubicación del subsecretario de Defensa, puestos 28 y 24, sigue el mismo criterio que el señalado para el ministro y el secretario de Estado de Defensa, se colocará detrás de sus homólogos de Exteriores y Justicia. En lo que concierne a los directores generales del Ministerio de Defensa, y asimilados, puestos 33 y 40, deberá atenderse al criterio de la dependencia más próxima con respecto del órgano superior de quien dependen y tenga mayor rango, siguiendo para ello el orden en el que se citan en el Real

Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

En el puesto 40 del art. 10 figura el «gobernador militar de Madrid». Los Gobiernos Militares fueron sustituidos por las Delegaciones de Defensa mediante R. D. 2206/1993, de 17 de diciembre. La Disposición transitoria cuarta del R. D. 308/2007, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa, dispuso «hasta tanto se modifique el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, el delegado de Defensa y, a continuación, el subdelegado ocuparán el lugar previsto para el gobernador militar, figura hoy desaparecida».

Los problemas se plantean en los actos celebrados en las comunidades autónomas en los cuales, según dispone el Real Decreto de Precedencias, el «gobernador militar y jefes de los Sectores Naval y Aéreo», puesto 45, se colocan por delante del «comandante militar de la plaza, comandante o ayudante militar de Marina y autoridad aérea local», puesto 47. Como se ha dicho, el lugar previsto para el gobernador militar de la provincia ha de ser ocupado por el delegado de Defensa y, a continuación, por el subdelegado, por haberlo dispuesto así el R. D. 308/2007, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa. Dos son las cuestiones a resolver. Primera, teniendo en cuenta que los cargos de jefe del Sector Naval y Aéreo se mantienen en la Armada (solo en Baleares) y el Ejército del Aire (en Palma de Mallorca, Las Palmas y Tenerife), ¿tiene sentido seguir considerando la ubicación protocolaria que les confiere el Ordenamiento de Precedencias de 1983 dado que el delegado y subdelegado de Defensa, que ocupan la posición antaño reservada al gobernador militar, ya ostentan la representación común de los tres Ejércitos? Segunda, la afirmación que hace el Real Decreto 913/2002 sobre representación institucional de las fuerzas armadas de que «en cada provincia se encomienda la representación institucional al militar de mayor empleo destinado en ella» resulta contradictoria con la anterior pues, ciertamente, este jefe militar puede ser más antiguo que el delegado o subdelegado de Defensa. Es el caso muchas veces de los comandantes militares de plaza del Ejército de Tierra. En este supuesto, ¿qué militar debe ocupar el puesto 45, el de mayor empleo y/o antigüedad destinado en la provincia o el Delegado o subdelegado de Defensa?

Sobre el comandante o ayudante militar de Marina (hoy denominadas Comandancia Naval y Ayudantías navales) hay que tener en cuenta el Real Decreto 1246/1995, de 14 de julio por el que se regula la constitución y creación de las Capitanías Marítimas, dictado en desarrollo de la Ley de

Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 24 de noviembre de 1992, determina en su Disposición adicional primera que «a la entrada en vigor del presente Real Decreto, las Comandancias y Ayudantías Militares de Marina cesarán, sin merma de sus atribuciones en el ámbito militar, en el ejercicio de las funciones que en materia de Marina Mercante venían desempeñando, que pasarán a ser ejercidas por las nuevas Capitanías Marítimas». Y la «autoridad aérea local» ha de entenderse referida a las 19 comandancias aéreas actualmente existentes.

Este asunto de la precedencia de los delegados de Defensa (normalmente coroneles o capitanes de navío) sobre los comandantes militares de plaza (muchas veces generales de brigada, incluso de división) trae literalmente de calle a los responsables de protocolo autonómicos y de las entidades locales. Nos consta que una de las primeras cosas que suelen hacer los profesionales de protocolo de las instituciones radicadas en una capital de provincia cuando toma posesión un nuevo delegado de Defensa es visitarle y sondear su parecer sobre el tema, pues van a ser muchos los actos públicos en los que habrá de coincidir con el comandante de la plaza a lo largo de su mandato. En algunos casos, el delegado accede a situarse por detrás del compañero de mayor empleo, en otros exige, de manera muy comprensible, el cumplimiento sin más de la Disposición transitoria cuarta del R. D. 308/2007 sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa en relación con el Real Decreto de Precedencias. Téngase en cuenta que se trata de dos disposiciones de idéntico rango, Reales Decretos, pero que el R. D. 308/2007 es posterior en el tiempo al R. D. 913/2002.

El dilema ha tratado de resolverse *jugando* con dos espacios acotados distintos, ubicando al delegado de Defensa entre las autoridades civiles y disponiendo a las autoridades militares en uno propio, solución ingeniosa que podría aceptarse para los actos «especiales» en el interior de las unidades y acuartelamientos pero no para los actos «generales» organizados por la autoridad civil, dado que la reiterada Disposición transitoria cuarta no ofrece ninguna duda: los delegados y subdelegados de Defensa tienen precedencia sobre los comandantes militares de plaza.

Hay que decir que los desencuentros entre los mandos de los Ejércitos por las precedencias se remontan a tiempos pretéritos. Con ocasión de un incidente protocolario entre el jefe de la Escuadra y capitán general del Departamento de Cádiz y el capitán general interino de Andalucía, ocurrido en la presentación y bautismo de uno de los hijos de la infanta Luisa Fernanda de Borbón, se dictó la Real Orden de 17 de marzo de 1886 que trató de

pacificar la cuestión¹⁷. Esta disposición es muy interesante pues aborda las polémicas representaciones e interinidades en materia de etiquetas. Otro Real Decreto de 7 de julio de 1911 aprobó unas Instrucciones para tratar de fijar la colocación de las autoridades del Ejército y la Armada cuando concurrían a actos públicos y reconocía en su exposición de motivos que «dejábase sentir desde hace ya tiempo la necesidad de unas instrucciones, que, acordadas por representantes de uno y otro elemento, regulasen de una vez las relaciones oficiales entre las distintas autoridades del Ejército y de la Armada, en todos aquellos actos en que tienen que intervenir unas y otras, y en las cuales, si no surgen frecuentes cuestiones de etiqueta, solo cabe atribuirlo a la exquisita corrección con que las citadas autoridades suelen conducirse»¹⁸. Volvería a regularse el mismo asunto de la colocación de las autoridades del Ejército y la Armada por Orden Circular de 12 de abril de 1933, que se hizo extensiva «a todo el personal perteneciente al Ejército del Aire» por otra Orden de 31 de diciembre de 1939¹⁹.

La Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar, con una doble dependencia del ministro del Interior y del ministro de Defensa. Su director tiene rango de subsecretario, según dispone el art. 1.6 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Esta circunstancia le permite ocupar un puesto protocolario entre los subsecretarios, no así al teniente general director adjunto operativo, ni tampoco en las comunidades autónomas y capitales de provincia a los generales y coroneles jefes de las zonas y a los jefes de las comandancias sobre los que el Real Decreto de Precedencias guarda completo silencio. Teniendo en cuenta la importancia, protagonismo institucional y visibilidad que tienen estos puestos de la Benemérita para la inmensa mayoría los ciudadanos, particularmente en las localidades de mediano tamaño, nos parece que una futura reforma del Real Decreto de 1983 debería contemplar su expresa ubicación en los actos oficiales organizados por las comunidades autónomas y corporaciones locales.

El Centro Nacional de Inteligencia se adscribe orgánicamente al Ministerio de Defensa y su director tiene el rango de secretario de Estado (art. 7.3 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia). Al no mencionarse tampoco en el Real Decreto de Precedencias de 1983 su ubicación protocolaria es la prevista para los secretarios de Estado.

¹⁷ Monterde Pastor, F. (1943). *Protocolo Oficial Español*. Ediciones Aeternitas, Valencia, pp. 46-47.

¹⁸ *Gaceta de Madrid* de 13 de julio de 1911.

¹⁹ Monterde Pastor, F. (1943). *Op. cit.* p. 54.

6. PRECEDENCIAS EN LOS ACTOS INTERNOS DEL MINISTERIO O «ACTOS DE CARÁCTER ESPECIAL» EN LOS TÉRMINOS EMPLEADOS POR EL ORDENAMIENTO DE PRECEDENCIAS DE 1983

La Disposición adicional primera del Real Decreto 372/2020 de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, fija el orden de precedencias de las autoridades del Departamento:

El orden de precedencia de las autoridades superiores del Departamento en los actos de carácter especial a que alude el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, aprobado por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, y en el régimen interno del Ministerio, es el siguiente:

- a) Persona titular del Ministerio de Defensa.
- b) Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- c) Persona titular de la Secretaría de Estado de Defensa.
- d) Persona titular de la Subsecretaría de Defensa.
- e) Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra.
- f) Jefe de Estado Mayor de la Armada.
- g) Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire.
- h) Persona titular de la Secretaría General de Política de Defensa.

Para fijar la precedencia del resto de órganos directivos del Ministerio de Defensa deberá atenderse, ya se ha dicho, al orden en el que se citan en el Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica, del departamento. Hay que tener muy presente que la estructura del Ministerio de Defensa se parece muy poco a la de los demás departamentos ministeriales.

Según este Real Decreto 372/2020 bajo la dirección de la persona titular del Departamento, se estructura en cuatro grandes áreas: a) Las Fuerzas Armadas. b) La Secretaría de Estado de Defensa. c) La Subsecretaría de Defensa. d) La Secretaría General de Política de Defensa. Además, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, establece una organización que diferencia con claridad la estructura orgánica y la operativa; la primera, bajo la responsabilidad de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, encargada de la preparación de la Fuerza, y la segunda, cuyo mando recae en el jefe de Estado Mayor de la Defensa, encargada de su empleo y establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada. Esta organización esbozada por la Ley Orgánica 5/2005 ha sido desarrollada por el Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Recordemos que un acto militar organizado en el interior de un acuartelamiento por la autoridad o mando que corresponda del Ministerio de Defensa es un «acto especial» a los efectos del R. D. de Precedencias del 1983 y, de conformidad con su art. 6, permite una cierta laxitud en la aplicación de las precedencias contempladas para los actos «de carácter general» establecidas en el Título II del mencionado Real Decreto. Por tanto, algunas de las precedencias previstas pueden alterarse siempre que tal indulto obedezca a criterios razonables y no a un mero capricho del anfitrión.

La normativa aprobada en el ámbito de sus competencias por el jefe del Estado Mayor de la Defensa y los jefes de Estado Mayor de cada Ejército que resulta de aplicación en los «actos de carácter particular» organizados por el Ministerio de Defensa la hemos reseñado en el apartado 3 de este artículo. La presidencia de estos actos la ocupará la principal autoridad de la Defensa presente. El organizador ocupará un lugar destacado en la presidencia.

Señalan las RR. OO. que el orden de formación en parada será el siguiente: unidades a caballo y a lomo y unidades sobre vehículos. Deja abierta la posibilidad de variar el orden de desfile «cuando razones técnicas así lo aconsejen». Muchas veces las paradas militares están integradas por más de un Ejército, especialmente en fechas solemnes. Cuando esto sucede, el orden de desfile de las unidades será el siguiente: en primer lugar, la Guardia Real; en segundo término, el Ejército que organice el desfile o parada cederá el puesto preferente a las fuerzas participantes de los otros dos y entre estas últimas, el orden será inverso al de la entidad de las fuerzas que participen. El desfile de las unidades en vuelo deberá coordinarse con las demás fuerzas participantes. En el Ejército de Tierra, el orden será: unidades de Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Transmisiones, Intendencia, Sanidad, Farmacia, Veterinaria y demás unidades, cerrando el desfile las de la Guardia Civil. Las especiales características de las unidades de la Armada hacen que vayan en cabeza las unidades embarcadas. Dentro de estas y de las restantes, el orden será: fuerzas de marinería mandadas por oficiales del Cuerpo General, fuerzas de Infantería de Marina y restantes fuerzas de marinería. Un caso especial lo constituyen los alumnos de las escuelas de oficiales y suboficiales de los tres Ejércitos. Cuando desfilen alumnos de las esas academias de formación, lo harán en cabeza de la formación o inmediatamente detrás de la Guardia Real.

7. LOS TRATAMIENTOS PROTOCOLARIOS O DE CORTESÍA

Cuando se trata de tratamientos honoríficos la anarquía hace tiempo que des gobierna en casi todos los ámbitos. En realidad, siguen en vigor un montón de disposiciones bastantes antiguas y de muy variada jerarquía fijando esta cuestión, pero cada cual las aplica o interpreta como le viene en gana. Nos encontramos, por consiguiente, sin un criterio general sobre los tratamientos honoríficos en la Administración General del Estado y con un puré de disposiciones muy dispersas que, en muchos casos, fueron aprobadas para empleos, cargos y oficios que han desaparecido o para supuestos que hoy carecen por completo de razón de ser. Además, comunidades autónomas y corporaciones de derecho público, acogándose al principio de autorregulación, han otorgado a sus autoridades los tratamientos que han estimado por conveniente sin atender a pauta armonizadora de ninguna clase, lo que produce llamativas disfunciones.

Derogado por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 que aprobó un *Código de Buen Gobierno*, cuyo apartado tercero, punto 8, disponía que «el tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente», si lo que deseamos es saber cómo dirigimos protocolariamente a las dignidades civiles y militares, así como a las más encumbradas profesiones oficiales españolas, deberemos escudriñar un sinfín de reglamentos propios de los diferentes organismos y cuerpos del Estado, órdenes y condecoraciones, estatutos de las Reales Academias y demás disposiciones particulares en el ámbito judicial, universitario, castrense, etc., que en algunos casos pertenecen incluso al siglo XIX. Asunto este, el de los tratamientos honoríficos o de cortesía, en el que hoy en día no se legisla por pudoroso igualitarismo pero que en la práctica casi todo el mundo exige con indisimulada vehemencia cuando le afecta personalmente.

La Orden de 7 de julio de 1986 por la que se regulaba la confección de material impreso y se establecía la obligatoriedad de consignar determinados datos en las comunicaciones y escritos administrativos dispuso que los modelos oficiales de solicitud y otros documentos relativos a materias de tramitación reglada se redactaran en forma impersonal, sin incluir fórmulas de tratamiento o cortesía. En cambio, en las solicitudes y escritos que hacían referencia a materias de tramitación no reglada se mantenían los

tratamientos: «la expresión del tratamiento que corresponda... se realizará al pie del escrito, omitiéndose en el encabezamiento del mismo».

Esta Orden que comentamos fue derogada por el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, actualmente en vigor, Real Decreto que guarda total mutismo sobre los tratamientos honoríficos. Por encargo de la Jefatura de Protocolo del Ministerio de la Presidencia, Felio Vilarrubias Solanes (1921-2019), entonces jefe de protocolo de la Fundación Príncipe de Asturias, elaboró en 1995 un *Manual de Recomendaciones de usos y tratamientos en los documentos de la Administración pública*, tratando de sintetizar toda la normativa en estas cuestiones. Contiene varias referencias erróneas y tuvo escasa difusión fuera de los profesionales del protocolo²⁰.

Por lo demás, una cosa es la eliminación o simplificación de los tratamientos por exigencias de la agilidad procesal o administrativa y otra muy distinta ignorar que los títulos, tratamientos, formalidades y cortesías no solo dignifican y enlucen las relaciones entre los organismos públicos, sino que pueden ser un poderoso estímulo para los ciudadanos particulares y bien gestionados un valioso factor de emulación social²¹. Como expuso en su momento muy atinadamente en un lucidísimo artículo Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, exsubsecretario del Ministerio del Interior, el fundamento de los tratamientos en la Administración es doble: «expresa la dignidad del cargo público y es uno de los (pocos) premios que esperan los

²⁰ Publicado íntegramente en el n.º 3 de la *Revista Internacional de Protocolo*, 1996, pp. 6-9.

²¹ Sobre los tratamientos honoríficos aconsejamos la lectura de la reflexión realizada por el magistrado Luis Martínez-Calcerrada en el fundamento séptimo de su voto particular a la sentencia n.º 96/1996 dictada por la Sala 1.ª del Tribunal Supremo. Aunque han quedado desfasados, siguen conservando interés el artículo de Leandro de Saralegui: Tratamiento en el Ejército y la Armada. *Revista General de Marina*. 97 (1925), pp. 203-207, los trabajos de Gabriel Alférez Castejón: Tratamientos honoríficos en escritos administrativos. *Documentación Administrativa*. 133 (1970), pp. 41-72, y Tratamientos honoríficos en la Administración Militar. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* 363 (1971), pp. 106-116, y Tratamientos y sus usos en los Ejércitos de Emilio Fernández-Piñeyro y Maseda. *Revista General de Marina*, 188 (1975), pp. 395-396. Mucho más recientes son los artículos del coronel Fernando Redondo Díaz: Los tratamientos militares. *Revista Española de Defensa*, 148 (2000), pp. 58-59, de Juan J. Raposo Arceo: Los tratamientos en el ordenamiento jurídico español. En *Curso Superior de Comunicación y Protocolo*, Universidad de Vigo, 2003, pp. 95-104, y de Fernando Ramos Fernández: Origen y fuentes históricas de las fórmulas de cortesía y tratamientos habituales en la sociedad española en la vida social y oficial. *Revista de Estudios Institucionales*, 5 (2016), pp. 115-136, salpicado de comentarios muy sabrosos y provocativos.

funcionarios en la culminación de su carrera... En la actualidad, con una sociedad civil cada vez más crecida y potente, no deben eliminarse esos baluartes del respeto, sobre todo si se tiene en cuenta que los interlocutores de los altos funcionarios son con frecuencia directivos empresariales y otros ciudadanos nada menesterosos... Es justo que esa moderna *noblesse* de robe, cuya retribución nunca es muy elevada, tenga su propio tratamiento honorífico, que a nadie ofende y que beneficia a la arquitectura de toda la función pública»²².

La Constitución de 1978 no determina de modo expreso cuál es el tratamiento que corresponde al Rey, aunque si implícitamente al disponer en su artículo 57.1 que: «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. don Juan Carlos I...». Curiosamente son tres disposiciones particulares para las Fuerzas Armadas las que, al regular los modos en que deben dirigirse los militares a algunas autoridades, disponen por vez primera que «los Reyes de España tienen el tratamiento de Majestad». Se trata de los artículos 302, 491 y 341 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra (1983), de la Armada (1984) y del Ejército del Aire (1984), respectivamente.

Habría que esperar al Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, para que la fórmula protocolaria «Majestad» quedara reservada manifiestamente por una norma general al titular de la Corona y su consorte. El artículo 1.º.1., refiriéndose al primero, Rey o Reina, señala que «recibirá el tratamiento de Majestad». El apartado segundo del mismo precepto indica que: «La Consorte del Rey de España, mientras lo sea o permanezca viuda, recibirá denominación de Reina y el tratamiento de Majestad, así como los honores correspondientes a su Dignidad que se establezcan en el ordenamiento jurídico». Sin embargo, si el consorte es varón tiene únicamente tratamiento de «Alteza Real», el mismo que se confiere al heredero de la Corona y su consorte (art. 2) y a los Infantes de España (art. 3). Quienes ejerzan la Regencia tendrán tratamiento de «Alteza», salvo que les corresponda otro de mayor rango (art. 5). Finalmente, los hijos de los Infantes tienen tratamiento de «Excelencia».

Fue costumbre, tanto con los Austrias como con los Borbones, conferir a los reyes por escrito el tratamiento «Nuestro Señor» o «Nuestra Señora», a continuación o inmediatamente antes de sus títulos de rey o reina. Desde la conocida como Pragmática de los Tratamientos y Cortesías de Felipe II, de 8 de octubre de 1586, se había dado autoridad a los tratamientos de la

²² Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L.: *Excelentísimos Señores ABC*, 22 de diciembre de 2004.

Corte y simplificado el tratamiento a los soberanos con la palabra «señor»: «Queremos y mandamos que, de aquí en adelante, no se ponga en lo alto de la carta o papel otro título alguno más que Señor... y en el sobreescrito tampoco se pueda poner ni se ponga más que al rey nuestro Señor». El cumplimiento de esta pragmática fue reiterado por otras posteriores de 31 de diciembre de 1593, 2 de junio de 1600, 2 de enero de 1611, 4 de abril de 1611 y 1 de agosto de 1636²³.

Los miembros de las Fuerzas Armadas reciben las denominaciones y los tratamientos que se recogen en la Ley 39/2007, de la carrera militar, el Real Decreto 711/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de especialidades fundamentales de las Fuerzas Armadas, en las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos y en los diversos reglamentos de las recompensas militares. Por norma general, son identificados anteponiendo el empleo a su nombre y apellidos, precedidos del dictado don o doña seguido de la expresión del cuerpo de pertenencia, su escala y su especialidad fundamental, añadiendo la abreviatura DEM los diplomados de Estado Mayor.

En cuanto a los tratamientos, inicialmente, por Reales Decretos de 16 de mayo y 8 de agosto de 1788, el tratamiento de «Excelencia» se limitaba a los capitanes generales y tenientes generales, siguiendo en este punto lo dispuesto en las Reales Ordenanzas de Carlos III, Título VI de su Tratado III. La Real Orden de 28 de febrero de 1880 estableció que «tanto los vicealmirantes como los contraalmirantes, cuando desempeñen en propiedad las Capitanías Generales de los Departamentos Marítimos, les corresponde tratamiento completo de Excelencia...»²⁴. Por Real Orden de 28 de diciembre del mismo año lo amplió a los generales de división «que desempeñen en propiedad los cargos de capitán general de distrito o director general de algún arma, cuerpo o instituto»²⁵. Y por Reales Decretos de 7 y 24 de octubre de 1926 se extendió el tratamiento de «Excelencia» a todos los generales de Brigada del Ejército y a los vicealmirantes y contraalmirantes de la Armada, y asimilados²⁶.

Su regulación actual tiene como inmediato precedente la Orden Circular Comunicada del Ministerio del Ejército de 20 de febrero de 1970. Esta Orden Circular, firmada por el general subsecretario Francisco Coloma Gallegos (1912-1993), —sería luego ministro del Ejército—, recopilaba y actualizaba las disposiciones en la materia, advirtiendo en su encabezamiento que «la di-

²³ Gil Ayuso, F. (1935). *Noticia Bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos XVI y XVII*. Madrid, pp. 99, 112, 130, 172, 174 y 253.

²⁴ *Gaceta de Madrid*. 15 de abril de 1880.

²⁵ *Colección Legislativa del Ejército*. N.º 542.

²⁶ *Gaceta de Madrid*. 10 de octubre de 1926.

versidad y antigüedad de las disposiciones que regulan los tratamientos que son debidos a las distintas categorías o cargos del Ejército han dado lugar a que en la actualidad se observe cierta confusión en su uso. A veces se omite el que corresponde; otras, se da a quien no corresponde o el que no le es debido, e incluso llegan a utilizarse, erróneamente, tratamientos civiles que no existen para el personal militar». Puede resumirse su contenido del siguiente modo: a) por empleos, generales «Excelencia»; coroneles, «Señoría»; jefes, oficiales, suboficiales y soldados hijos al menos de capitán o con título académico, «don»; Tropa, «usted». b) Por cargos, ministro, «Excelencia»; auditores y fiscales jefes: «Señoría Ilustrísima»; fiscales jefes con categoría inferior a coronel y jueces militares, «Señoría». c) Por condecoraciones, Laureada, el inmediato superior al que militarmente le corresponda en cada momento; Medalla Militar, el del empleo inmediato superior; Gran Cruz del Mérito Militar, «Excelencia»; Placa de San Hermenegildo, «Señoría».

Reproducimos a continuación los artículos vigentes del Real Decreto 2945/1983 de 9 de noviembre, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra y que vinieron a sustituir a la antedicha Orden Circular Comunicada de 20 de febrero de 1970:

Art. 280.

La corrección en el saludo y en la uniformidad, el tratamiento debido y la cortesía en las relaciones entre los militares constituyen testimonio de mutuo respeto y de formación castrense, que han de ser practicados y exigidos con exactitud.

Art. 287.

Todo militar que deba dirigirse de palabra a un superior se cuadrará ante él, le saludará y le dirá «a la orden de (tratamiento), mi (empleo del superior)» cuando tenga tratamiento de excelencia o señoría y «a sus órdenes, mi (empleo del superior)» cuando tenga el de usted, quedando luego en la posición de firmes mientras no se le indique otra cosa; al despedirse se cuadrará, empleará la fórmula «ordena (tratamiento) alguna cosa, mi (empleo del superior)» y volverá a saludar.

Art. 301.

Todo militar recibirá, tanto de palabra como por escrito, el tratamiento que tenga legalmente reconocido por razón de la dignidad, au-

toridad, empleo o cargo y condecoraciones que posea. En el ámbito militar solo se emplearán los tratamientos señalados en este título. En sus relaciones con autoridades civiles el militar les dará el tratamiento que legalmente les corresponda.

Art. 302.

Los reyes de España tienen el tratamiento de Majestad; el príncipe de Asturias y los infantes de España el de Alteza Real; el presidente y el vicepresidente del Gobierno, el ministro de Defensa y los Oficiales Generales el de Excelencia; los coroneles y capitanes de navío el de Señoría, y los restantes miembros de las Fuerzas Armadas el de Usted. Las distintas formas de expresión oral y escrita de estos tratamientos serán las reglamentariamente establecidas.

Art. 303.

Los Caballeros Grandes Cruces y Laureados de la Real y Militar Orden de San Fernando tendrán el tratamiento superior al que por su empleo les corresponda. Los condecorados con la Medalla Militar Individual recibirán el del empleo inmediato superior al suyo. Los Caballeros de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, en la categoría de Gran Cruz, tendrán el de Excelencia y, en la de Placa, el de Señoría. Los poseedores de la Gran Cruz del Mérito Militar, Naval o Aeronáutico con distintivo blanco, el de Excelencia.

Art. 304.

Los jueces militares, en el ejercicio de su cargo, recibirán el tratamiento de Señoría, si no tuvieran otro superior por razón de empleo o condecoración.

Art. 305.

En mensajes cursados entre componentes de las Fuerzas Armadas por asuntos del servicio se omitirán los tratamientos.

El contenido de estos artículos se repite literalmente, con una ligerísima matización en los saludos en la Armada, en los artículos 455, 462, 490 a 494 de las Reales Ordenanzas de la Armada y en los artículos 319, 326

y 340 a 344 de las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire. Como todos estos preceptos no hacían mención expresa a los auditores jefes y fiscales jefes, la Circular n.º 1178 de 1984 del jefe del Estado Mayor del Ejército aclaraba que «se les seguirá dando el tratamiento que se especifica en el art. 28 Capítulo IV del Reglamento orgánico del Cuerpo Jurídico Militar», que eran los de «Señoría Ilustrísima» para auditores y fiscales jefes, salvo que por su empleo les correspondiese otro superior, y de «Señoría» para fiscales jefes con categoría inferior a coronel.

El art. 26.1 c) del Real Decreto 899/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Fernando, reitera que los Caballeros y Damas Grandes Cruces y Laureados de la Real y Militar Orden de San Fernando tendrán el tratamiento superior al que por su empleo les corresponda y el art. 47 a) del Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de recompensas militares, que el personal, militar y civil, distinguido con las Cruces del Mérito Militar, del Mérito Naval y del Mérito Aeronáutico, cuando se trate de la Gran Cruz, tendrán derecho al tratamiento de excelencia.

Recapitulando, en las Fuerzas Armadas el tratamiento de «Excelentísimo Sr.» o «Excelentísima Sra.» está reservado a los oficiales generales de los tres Ejércitos y a los coroneles y capitanes de navío Laureados de la Real y Militar Orden de San Fernando o condecorados con la Medalla Militar Individual. Los coroneles y capitanes de navío tienen formalmente el de «Señoría», que trae su remoto origen en una Orden de 27 de enero 1792. El mismo tratamiento de «Señoría» tendrán los caballeros y damas de inferior empleo Laureados de San Fernando y los tenientes coroneles o capitanes de fragata distinguidos con la Medalla Militar Individual. E idénticos tratamientos de «Excelencia» y «Señoría» tienen los generales y coroneles de la Guardia Civil, según precisa el art. 20 de la Orden General del Cuerpo n.º 9, dada el 22 de noviembre de 2012. A los restantes miembros de las Fuerzas Armadas les corresponde el tratamiento de «Usted».

Ahora bien, el tratamiento de «Señoría», propio de los tribunales de justicia y de las cámaras legislativas, hace mucho tiempo que está en desuso en las Fuerzas Armadas y ha sido reemplazado en la práctica por el de «Ilustrísimo Sr.» o «Ilustrísima Sra.», uso que nos parece mucho más correcto. El hecho de que desde 2009 el ascenso a coronel se produzca por elección, entre aquellos militares más capacitados e idóneos para ello, refuerza la idea de asignar a dicho empleo este tratamiento honorífico singular de tan profunda raigambre española. También se encuentran en la actualidad bastante aligeradas las formalidades y cortesías en las comunicaciones militares que hasta los años ochenta del pasado siglo se aplicaban

con toda minuciosidad en encabezamientos, antefirmas, cuerpo del texto, instancias, etc.

Cuando se otorgan de palabra, los tratamientos de Excelentísimo/a e Ilustrísimo/a en las FFAA se mudan en «Vucencia» y «Usía». Los tratamientos de los miembros de la jurisdicción militar están regulados en el art. 68 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar: «Los componentes de los Tribunales Militares y Jueces Togados Militares, en el ejercicio de sus funciones, tendrán carácter de Autoridad y el tratamiento que por su empleo les corresponda, nunca inferior a señoría. Los auditores presidentes de los Tribunales Militares Territoriales, el de señoría ilustrísima. Los órganos judiciales militares colegiados tendrán tratamiento impersonal». El arzobispo castrense, máxima autoridad eclesiástico-militar, que tiene la consideración de general de división, recibe el tratamiento de «Excelencia», al que se le agrega el de «Reverendísima», el mismo que tienen los restantes arzobispos y obispos de la Iglesia Católica, reconocido por el derecho canónico y la normativa concordada.

Cabe plantearse ahora qué tratamientos honoríficos deben otorgarse a las autoridades del Ministerio de Defensa que no pertenecen a las Fuerzas Armadas. En las últimas décadas se ha impuesto en España el hábito de dirigirse verbalmente a las personas que ostentan un cargo público utilizando la denominación de este, sin anteponer las palabras señor o señora: «presidente», «ministro», «subsecretaria», «rector», etc. Y es una muestra de cortesía institucional seguir empleando estas denominaciones aun cuando dichas autoridades hayan cesado en sus cargos. Este uso social tiene refrendo normativo en el caso de los expresidentes del Gobierno, pues según el art. 2 del Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, «gozarán del tratamiento de “presidente”». La Disposición adicional primera de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, insiste en esta cuestión: «Quienes hubieran sido presidentes del Gobierno tienen derecho a utilizar dicho título y gozarán de todos aquellos derechos, honores y precedencias que legal o reglamentariamente se determinen».

Dicho esto, como ya hemos indicado, no existe una única norma en nuestro ordenamiento jurídico que regule los tratamientos honoríficos correspondientes a los diferentes cargos y puestos civiles de las Administraciones públicas. Y resulta absurdo que mientras los órganos superiores –ministros y secretarios de Estado– y directivos –subsecretarios, directores generales, secretarios generales técnicos, directores generales, etc.– de los departamentos ministeriales no tienen asignado claramente tratamiento oficial alguno, lo tengan atribuido, en cambio, los miembros de algu-

nos órganos constitucionales y otras autoridades autonómicas de inferior rango. La jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo viene sosteniendo que títulos y distinciones integran un subconjunto normativo que nunca ha sido objeto de regulación en el Código Civil, razón por la cual, de conformidad con su art. 1976, se mantienen todavía vivas algunas disposiciones del Antiguo Régimen en la materia, muchas de ellas muy antiguas. Pero la vigencia del Título XII, «De los tratamientos de palabra y por escrito», del *Libro VI de la Novísima Recopilación* y de alguna otra normativa decimonónica sobre tratamientos no resuelve el problema, por cuanto los cargos y autoridades que en ellas se mencionan son difícilmente homologables a los actuales.

Sentadas estas premisas, puede sostenerse que al ministro de Defensa, como al resto de los ministros, directos herederos de los antiguos secretarios de Estado y del Despacho, le es de aplicación el Decreto de la Cortes Generales dado en Cádiz el 8 de junio de 1812 que ordenaba que «el tratamiento y honores que han de tener los secretarios de Estado y del Despacho, que lo fueren en propiedad, y mientras permanecieren en el empleo, sean los mismos que los que pertenecen a los consejeros de Estado». Esta disposición ha de ponerse en conexión con un Decreto expedido por el rey Carlos III el 16 de mayo de 1788: «Para evitar la variedad con que se ha procedido por diferentes personas y Secretarías en cuanto a tratamientos, después de vista y examinada la materia en mi Suprema Junta de Estado, he venido en declarar que el tratamiento de Excelencia de enteramente, poniendo encima de los escritos Excelentísimo Señor, a los Grandes y Consejeros de Estado, o que tienen honores de tales, como hasta aquí se ha hecho»²⁷. En consecuencia, resulta indudable que el ministro o ministra de Defensa tiene el tratamiento de Excelentísimo Señor o Excelentísima Señora.

Los secretarios de Estado fueron creados por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, como «figura intermedia entre el ministro y el subsecretario». La del subsecretario se había introducido mucho antes, por Real Decreto de 16 de junio de 1834, como asistente de las llamadas Secretarías de Despacho. No conocemos ninguna disposición escrita que confiera tratamiento específico a estos dos cargos. Tampoco a los titulares de los demás órganos directivos de la organización central de la Administración General del Estado: secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales. Esta laguna legal, que afecta lógicamente al secretario de Estado de Defensa, al subsecretario de Defensa y a los

²⁷ *Novísima Recopilación*. Libro VI, Título XII, Ley IV.

demás cargos civiles del Ministerio, podría suplirse –siguiendo al doctor Francisco López-Nieto– con los criterios siguientes: a) el tratamiento que corresponda a un cargo suprimido se aplicará al que lo sustituya, siempre que sea equivalente y la norma no prevea tratamiento específico alguno; b) cuando se cree un nuevo cargo y no se establezca su tratamiento se le otorgará el que corresponda a los de su misma categoría; c) si el tratamiento es otorgado por una norma que ha sido derogada y ha sido sustituida por otra de igual o mayor rango que no haga mención al tratamiento, este pudiera estimarse subsistente; y d) el uso reiterado de un tratamiento de cortesía puede constituirse en costumbre como fuente del derecho, de conformidad, como ya dijimos, con lo estipulado en el artículo 1.º.3 del Código Civil²⁸.

Para realizar esta tarea interpretativa resulta imprescindible rastrear toda la legislación histórica sobre la función pública española, empezando por el llamado Estatuto de Bravo Murillo aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852 (que agrupaba a los empleados del Estado en cinco categorías, confiriendo su art. 7 a los de primera categoría el mismo tratamiento que a los consejeros reales y el de señoría a los de la segunda) hasta el parcialmente vigente Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que aprobó la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (cuya Disposición transitoria novena dispone que «hasta que se dicten las disposiciones reguladoras del tratamiento y demás derechos honoríficos que corresponden a los funcionarios públicos, se reconoce el derecho a utilizar los que los funcionarios hayan podido adquirir, de acuerdo con la legislación vigente, por su categoría personal»).

Conforme a lo expuesto, en España los secretarios de Estado, de facto viceministros, han recibido desde su creación el tratamiento de «Excelentísimo/a Sr./Sra.» y los subsecretarios, incluido el de Defensa, el de «Ilustrísimo/a Sr. o Sra.». Avalan este aserto tanto la documentación interna de la propia Administración como los manuales y tratados de Protocolo más acreditados²⁹. Pero lo cierto es que desde hace unos años se aprecia la tendencia a extender en algunos ministerios el tratamiento de «Excelentísimo/a Sr./Sra.» a los subsecretarios. Nos parece que, tratándose el Ministerio de Defensa de un departamento con más de doscientos ofi-

²⁸ López-Nieto y Mallo, F. (2000). *Honores y Protocolo*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, p. 627.

²⁹ Vilarubias, F. (1995). *Tratado de Protocolo del Estado e Internacional*. Oviedo, Ediciones Nobel, p. 26; Rodríguez Gómez, A. (2005). *Protocolo y ceremonial en las Fuerzas Armadas*. Madrid, Ediciones Protocolo, p. 133.; Fuente Lafuente, C. (2008). *Protocolo Oficial*. Madrid, Ediciones Protocolo, pp. 157 y 159; Sánchez González, D. del M. (2011). *Fundamentos del ceremonial y del protocolo*. Madrid, Editorial Síntesis, pp. 33-36.

ciales generales en activo, la mayoría de ellos subordinados a las dos autoridades civiles precitadas, podría justificarse este último tratamiento para ambas. El secretario general técnico de Defensa y los directores generales del departamento tienen el tratamiento de «Ilustrísimo/a Sr. o Sra.», salvo que fueren oficiales generales y les correspondiera el de «Excelentísimo/a Sr./Sra.».

En las Administraciones públicas en general es muy frecuente que asesores y colaboradores de cargos públicos les atribuyan tratamientos de los que carecen o superiores a los que verdaderamente les corresponden. Esta inflación honorífica, impulsada por un cierto servilismo y muchos deseos de complacer a cualquier precio al jefe, parece imparable y contribuye a su desvalorización. También es muy habitual que se extienda indebidamente el tratamiento impersonal del que gozan algunas entidades públicas y corporaciones locales a todos sus miembros designados por elección. El fenómeno resulta especialmente hilarante cuando se trata de alcaldes y ediles de pequeñas y medianas poblaciones. Una lectura apresurada de los arts. 124.3 y 125.2 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno local, que modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha contribuido a ello.

Finalmente, la falta en España de una única Cancillería que coordine toda la actividad premial del Estado y albergue la memoria administrativa de las diferentes órdenes y condecoraciones concedidas, civiles y militares, cuyas categorías superiores, –collar, gran cruz y encomienda de número, y asimiladas–, llevan anudados los tratamientos de «Excelentísimo/a Sr./Sra.» o de «Ilustrísimo/a Sr. o Sra.», determina que los poderes públicos no puedan conocer en un momento dado cual es el tratamiento que corresponde a los ciudadanos agraciados con tales instrumentos honoríficos.

Este ámbito que estamos examinando es muy propicio a excesos y fantasías, como lo evidencia la autoconcesión de tratamientos muy altisonantes por parte de los miembros de asociaciones y entidades, públicas y privadas, de lo más variopinto. Claro está que su eficacia simbólica surtirá efecto únicamente si estos tratamientos utilizados por los aspirantes al reconocimiento social son aceptados por los demás, particularmente por quienes gozan ya de un estatus distinguido incuestionado. Aquí entrarían en juego las luchas por el monopolio de los tratamientos como emblemas de clase y un muestrario de relaciones sociales del parecer y el ser cuyo estudio más prolijo podría depararnos, sin duda, momentos muy entretenidos.

En cuanto a los tratamientos de los consortes, la reforma de 1981 del Código Civil suprimió el art. 64 que disponía que «el marido y la mujer gozarán de los honores de su consorte, excepto los que fueren estricta y exclusivamente personales, y los conservarán mientras no contraigan nuevo matrimonio». ¿Quiere esto decir que haya decaído el derecho al uso por parte de estos últimos, como afirman, en un tono muy pontifical, por cierto, algunos tratadistas? De ninguna manera. Los administrados no hacen únicamente lo que la ley les ordena, ni ejecutan solo lo que la ley les permite, sino que también se mueven en el terreno de lo que la ley no les prohíbe. Además, lo jurídico no se circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y usos inherentes a la naturaleza de las instituciones. Por lo tanto, la norma de protocolo social, de origen inmemorial, en virtud de la cual los consortes ostentan las mercedes nobiliarias y tratamientos honoríficos de sus cónyuges, aunque haya dejado de estar plasmada en el Código Civil, constituye una costumbre que rige en defecto de ley, es decir que la complementa en aquellas materias no legisladas, y no siendo contraria ni a la moral ni al orden público es fuente del derecho.

En 1869, José Almirante y Torroella (1823-1894), gran tratadista militar, en la voz «Tratamiento» de su *Diccionario Militar* dejó escrito: «Punto es este que exige pronta y radical reforma. Hemos llegado a mayor ridículo que los italianos y portugueses». Ciento cincuenta años después, seguimos en las mismas.

8. CONCLUSIONES

El Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, aprobado por el R. D. 2099/1983, no ha sido nunca formalmente modificado. Las normas no modificativas que contienen preceptos modificativos en materia de precedencias –particularmente, la Disposición adicional única del R. D. 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas y la Disposición transitoria cuarta del R. D. 308/2007 sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa– no son un buen ejemplo de técnica normativa.

Debería acometerse sin demora la reforma y actualización del R. D. 2099/1983 para adaptarlo a los profundos cambios que se han introducido en la estructura del sector público español desde que fuera aprobado en 1983. Además, han transcurrido ocho años desde que la Disposición final decimosexta de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, habilítase al Consejo de Ministros para definir mediante Real Decreto las

precedencias en los actos oficiales. Hay que recordar al Gobierno que tiene, en este punto, una asignatura pendiente que cumplir.

En la reforma del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado el Ministerio de Defensa debiera tener muy presente los problemas prácticos que viene planteado la ordenación prevista en los puestos 45 y 47 de su art. 12, –«gobernador militar y jefes de los Sectores Naval y Aéreo» y «comandante militar de la plaza, comandante o ayudante militar de Marina y autoridad aérea local»– en los «actos de carácter general» celebrados en el territorio de una comunidad autónoma, en relación con los delegados y subdelegados de Defensa, así como la antinomia existente entre la Disposición transitoria cuarta del R. D. 308/2007, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa y la afirmación que sanciona el art. 4.3 del R. D. 913/2002 sobre representación institucional de las fuerzas armadas de que «en cada provincia se encomienda la representación institucional al militar de mayor empleo destinado en ella».

Entretanto, las disfunciones que su aplicación suscita en relación con la correcta ubicación de los mandos militares y autoridades civiles del Ministerio de Defensa han de resolverse mediante una labor hermenéutica integradora, atendiendo a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas –que ha sufrido importantísimas transformaciones desde 1983– y de modo particular a lo dispuesto en el Real Decreto 913/2002, de 6 de septiembre, sobre representación institucional de las Fuerzas Armadas.

Teniendo en cuenta la importancia, protagonismo institucional y visibilidad que tienen los mandos de la Benemérita para la inmensa mayoría de los ciudadanos, particularmente en las localidades de mediano tamaño, la futura reforma del Real Decreto de 1983 debería contemplar su expresa ubicación en los actos oficiales organizados por las comunidades autónomas y corporaciones locales.

El Ministerio de Defensa debiera culminar sin más dilaciones la tramitación de la Orden Ministerial sobre actos solemnes y su ceremonial en las Fuerzas Armadas, cuya aprobación se encuentra pendiente desde hace años, y con ello poner fin a la vigencia transitoria de los artículos de las Reales Ordenanzas de los tres Ejércitos que siguen regulando estas materias. Esta disposición debería, entre otras cuestiones, unificar los criterios, actualmente dispersos, sobre representación institucional, precedencias y cesiones de presidencia y sustituir el tratamiento arcaizante de «Señoría», actualmente previsto para coroneles y capitanes de navío, por el de «Ilustrísimo Señor» o «Ilustrísima Señora».

