

LA DECLARACIÓN DE LUTO NACIONAL POR PARTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

DECLARATION OF NATIONAL MOURNING BY THE GOVERNMENT OF SPAIN

FERNANDO GARCÍA-MERCADAL Y GARCÍA-LOYGORRI

Vicedirector de la Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía

Resumen: El presente trabajo estudia las implicaciones jurídicas y protocolarias de la declaración oficial de luto por parte de las autoridades españolas competentes, teniendo en cuenta que no existe previsión normativa alguna de carácter general acerca de las circunstancias y requisitos que deben concurrir para poder adoptar dicha decisión. Tampoco sobre su alcance y efectos en ámbitos distintos al de la Bandera Nacional. El mandato del art. 3.2 del Reglamento de Honores Militares de 2010 se limita a disponer que la «*Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche*», sin que contemple la colocación de un lazo o crespón negro sobre el paño de la misma. Las lagunas y antinomias que existen sobre este asunto deberían resolverse regulando con claridad, mediante una norma específica, —un Real Decreto—, las ocasiones en que las autoridades pueden señalar el día o días de duelo nacional u oficial, su duración y ámbito de aplicación correspondiente, nacional, autonómico o local.

Abstract: This paper studies the legal and protocol implications of the official declaration of mourning by the Spanish authorities, bearing in mind that there are no general regulations with regards to the circumstances and requirements that must be present in order to adopt such a decision. Nor do regulations exist with regards to the reach and effects on different domains of a declaration of national mourning other than those which apply to the National Flag. Article 3.2 of the Regulations for Military Honours (2010) mandates only that the «*Flag will remain at half mast continuously day and night*» with no mention of the possibility of attaching a black ribbon or crape to the flag itself. The vacuums and antinomies that exist with reference to this matter should be resolved with clarity, by means of a specific norm, —a Royal Decree—, the occasions on which the authorities can designate a day or days of national or official mourning, the duration and domain in which this will be applied, national, autonomous or local.

Palabras clave: Declaración de Luto. Bandera Nacional a media asta. Reglamento de Honores Militares.

Keywords: Declaration of mourning. National Flag at half mast. Regulations for Military Honours.

Fecha de recepción: 06/06/2020
Fecha de aceptación: 08/06/2020



INTRODUCCIÓN

Tras cierta controversia, tanto en medios políticos y de comunicación como en las redes sociales, sobre la oportunidad de efectuar una declaración oficial de luto por las víctimas mortales de la pandemia COVID-19, el Presidente del Gobierno aprobó el *Real Decreto 538/2020, de 26 de mayo, por el que se declara luto oficial por los fallecidos como consecuencia de la pandemia COVID-19*. Este Real Decreto consta de un Artículo único, cuyos términos son los siguientes:

«Se declara luto oficial desde las 00:00 horas del día 27 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 6 de junio de 2020. Durante este periodo la bandera nacional ondeará a media asta en el exterior, y con un crespón en la moharra del mástil en el interior, en todos los edificios públicos y buques de la Armada».

El Real Decreto fue publicado en el Boletín Oficial del Estado dos días después, el 28 de mayo, e iba precedido de una inusual exposición de motivos redactada, en nuestra opinión, con un lirismo un poco descontrolado. Previo al título de la disposición, que refleja la materia regulada, figura en mayúsculas y negrita la expresión «Luto Nacional». Sin embargo, en el título del Real Decreto y en la parte dispositiva del mismo las palabras que se emplean son las de «Luto Oficial».

LA DECLARACION DE LUTO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

La declaración de luto por parte del Gobierno carece en nuestro ordenamiento jurídico de regulación específica. La única disposición de carácter general que acoge tal iniciativa es el art. 3 del Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares que, en relación con los honores que hayan de rendirse a la Bandera Nacional, el Rey, la Familia Real y a determinadas autoridades civiles y militares, prevé lo siguiente:

«Reglas generales. 1. Los honores se rendirán, salvo orden expresa en contra, desde las ocho de la mañana, hora en que se iza la Bandera,



hasta su arriado al ocaso. 2. No se rendirán honores, salvo los fúnebres, y la Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche cuando el Gobierno decreta luto nacional por un periodo de tiempo determinado. De la misma forma se actuará en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en los municipios cuando el luto se establezca por sus órganos competentes».

Del tenor de este precepto pueden extraerse las siguientes consideraciones generales:

1. No existe previsión normativa alguna acerca de las circunstancias y requisitos que deben concurrir para que el Gobierno pueda declarar Luto Nacional. Tampoco sobre el alcance y efectos de tal decisión en ámbitos distintos al de la Bandera Nacional. No obstante, parece desprenderse de la expresión «*cuando el Gobierno decreta*» que el acuerdo gubernamental deberá formalizarse mediante el pertinente Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado.
2. Los únicos efectos que la norma contempla respecto a la declaración de Luto Nacional son los concernientes a la Bandera de España, que deberá permanecer izada a media asta mientras dure dicho Luto.
3. A pesar de que el art. 3 del Reglamento de Honores Militares se refiere claramente al «Luto Nacional», los diferentes Reales Decretos del Gobierno que en los últimos años han aprobado tal declaración no emplean dicha expresión, usando, en su lugar, la de «Luto Oficial».
4. El mandato del Reglamento de Honores se limita a disponer que la «*Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche*», sin prescribir la colocación de un lazo o crespón negro sobre el paño de la misma.

Según los usos vexilológicos, el izado a media asta debe restringirse a las banderas de exterior, no a las colocadas en espacios cerrados que se endrizan sobre soportes cortos. De colocarse el crespón, debiera hacerse en la base de la moharra, que es la punta de la lanza que se asegura al asta. La moda de prender el crespón sobre el paño de la propia bandera es de uso reciente, originada por nece-

**I. DISPOSICIONES GENERALES****PRESIDENCIA DEL GOBIERNO**

5316 *Real Decreto 538/2020, de 26 de mayo, por el que se declara luto oficial por los fallecidos como consecuencia de la pandemia COVID-19.*

Porque es bueno que la sociedad que trabaja junta por el bien común pueda manifestar también junta su dolor,

porque es digno consolidar los vínculos sociales con un duelo colectivo y unitario en recuerdo de todas las víctimas provocadas por la violencia, el terror, las catástrofes o la enfermedad,

porque es justo homenajear a los compatriotas que han sacrificado sus vidas en el cumplimiento del deber ante una amenaza insólita contra la salud y el bienestar de la Nación, porque es necesario expresar el respeto a las generaciones mayores que, después de trabajar durante años difíciles por nuestro progreso, se han visto especialmente afectadas por la pandemia,

y porque es proporcionado expresar el convencimiento de que la valoración de los cuidados en las decisiones públicas es la apuesta más fecunda por el futuro,

en memoria de las víctimas por el COVID-19 y en señal de duelo, a propuesta del Presidente del Gobierno, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 26 de mayo de 2020,

DISPONGO:

Artículo único.

Se declara luto oficial desde las 00:00 horas del día 27 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 6 de junio de 2020. Durante este periodo la bandera nacional ondeará a media asta en el exterior, y con un crespón en la moharra del mástil en el interior, en todos los edificios públicos y buques de la Armada.

Disposición final única.

El presente real decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 26 de mayo de 2020.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN

cve: BOE-A-2020-5316
Verificable en <https://www.boe.es>



sidades mediáticas, para que pueda verse mejor en los encuadres televisivos.

El Real Decreto 538/2020, de 26 de mayo, acierta al contraindicar esta mala praxis. Hemos de recordar que el propio Reglamento de Honores, en su art. 39.3, ya prevé que *«Los días de luto oficial a las Banderas de las unidades que participen en actos oficiales se les pondrán una corbata negra»*. Pero es la Instrucción General 01/17 del Estado Mayor del Ejército sobre *«Ceremonias y Actos Militares del Ejército de Tierra»*, Anexo XVII, de 30 de marzo de 2017, la que precisa cómo ha de colocarse el crespón, al ordenar que la Bandera Nacional que deba presidir los actos oficiales celebrados *«dentro el periodo marcado como de luto nacional... se enlutará. Para enlutar la Bandera se anudará a la base de la moharra una corbata de color negro de un metro de longitud y 6 centímetros de ancho, que no tendrá fleco, formando un lazo cuyas caídas tendrán 30 centímetros. La Bandera o estandarte enlutado se enrollará, girando el asta en sentido “a izquierdas” para que queden a la vista el anverso del paño y la corbata negra. Para sujetar el estandarte en esta posición se anudará con un cordón negro en lazo, por debajo del escudo y a 50 centímetros del extremo inferior del regatón en el caso de las banderas»*.



Desde el punto de vista del lenguaje emblemático el que, en un mismo edificio público, unas banderas permanezcan a media asta y otras estén izadas completamente traslada a la ciudadanía un mensaje contradictorio



EL IZADO A MEDIA ASTA DE LA BANDERA DE ESPAÑA ¿REQUIERE EL PREVIO ACUERDO DEL GOBIERNO DE DECLARAR LUTO NACIONAL?

Dos importantes dudas se nos presentan a la hora de interpretar el Real Decreto 684/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, en relación con el Luto Nacional. En primer lugar, si el izado a media asta de la Bandera nacional en edificios públicos e instalaciones oficiales requiere inexcusablemente el previo acuerdo del Gobierno de declarar «*luto nacional*» determinado número de días. La respuesta, en principio, debiera ser afirmativa, según la literalidad del art. 3 del Reglamento de Honores Militares: «*la Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche **cuando el Gobierno decrete luto nacional** por un periodo de tiempo determinado*». Si el redactor de la norma hubiera querido establecer otros casos en los que, además del Luto Nacional, la Bandera de España ha de colocarse a media asta lo habría plasmado por escrito en el Reglamento.

No obstante, esta interpretación colisiona con determinados usos ceremoniales y protocolarios que vienen observándose en España desde hace años y con los criterios en la materia manifestados por el propio Gobierno. Veamos dos ejemplos.

El Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno, con ocasión de los atentados perpetrados en la ciudad francesa de Niza el 14 de julio de 2016, emitió un comunicado —no publicado en el BOE— en el que «*se determina*», (¿por parte de quién?), «*que las Banderas ondearán a media asta en todos los edificios públicos*», (¿todas las banderas, también las autonómicas, locales y del resto de instituciones públicas?), «*como testimonio del dolor de la Nación española*», sin aludir para nada al «luto nacional».

El mismo criterio pareció inspirar la respuesta del ejecutivo a la pregunta formulada el 18 de abril de 2017 por dos diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos sobre la orden dada por el Ministerio de Defensa de que la bandera nacional ondease a media asta en todos los acuartelamientos durante la Semana Santa, sin la previa declaración de Luto Nacional. El Gobierno consideró entonces que la decisión de mantener la enseña nacional a media asta en las bases de las FF. AA. había de enmarcarse en el



«mantenimiento de antiguas tradiciones... que son predominantemente manifestaciones de la cultura de España y de sus ejércitos» y que el Reglamento de Honores Militares «no incorpora prohibición alguna en relación con el uso de la bandera y es también conforme a la tradición, usos y costumbres en las Fuerzas Armadas»¹.

LA INTERPRETACIÓN QUE DEBIERA HACERSE DEL ART. 3.2 DEL REGLAMENTO DE HONORES MILITARES DE 2010

Pero el asunto más controvertido gira en torno a la exégesis que pueda hacerse del último inciso del art. 3.2 del Reglamento de Honores Militares: *«De la misma forma se actuará en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en los municipios cuando el luto se establezca por sus órganos competentes».*

Esta previsión implica que, previa declaración del Luto por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Ayuntamientos españoles, la Bandera nacional se izará también a media asta en sus respectivos ámbitos territoriales. Resulta incuestionable que la bandera a la que alude este precepto es la de España, única merecedora de honores militares y a la que se refiere en todo momento el Real Decreto 684/2010, no las banderas de las Comunidades Autónomas, de Ceuta y Melilla y de los Ayuntamientos.

Adviértase que quedarían fuera de tal previsión las *«Diputaciones y cualesquiera otras Corporaciones públicas que utilicen sus propias banderas»*, mencionadas por el artículo quinto de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, lo cual no resulta razonable. Debe tenerse en cuenta que los asuntos de ceremonial y protocolo no constituyen materia reservada en exclusiva al Estado, según el art. 149 de la Constitución Española, lo cual avalaría la declaración de Luto Oficial por parte de otras Administraciones, entidades u organismos del sector público en sus respectivas áreas competenciales.

¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Núm. D-149, de 09/05/2017.



Dicho de otro modo, exista o no normativa expresa, la definición de los símbolos, su utilización y demás cuestiones protocolarias pertenecen al ámbito organizativo sobre el que ejercen su potestad de autoregulación Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla, diputaciones provinciales, municipios y corporaciones del sector Público institucional, de conformidad con las llamadas cláusulas identitarias de los Estatutos de Autonomía, los arts. 4. 22 b), 47.2 e) y 123.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los arts. 186 a 191 el Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y normativa concordante.

Esta potestad de organización en materia de ceremonial y protocolo no tiene otra limitación que la derivada de la normativa estatal y de general aplicación que pudiera dictarse sobre el mismo objeto, como tuvo ocasión de dejar sentado el Tribunal Constitucional en su sentencia 12/1985, de 30 de enero, a propósito del recurso interpuesto por las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco sobre el Ordenamiento de Precedencias en el Estado de 1983. Podríamos considerar las competencias protocolarias de las Comunidades autónomas y entidades locales como unas competencias *conectadas* o *relacionadas* con las que, en idénticas cuestiones, tiene la Administración General del Estado. Ello implica una armonía y colaboración entre Administraciones que, desgraciadamente, no siempre está presente.

El principado de Asturias, Cantabria, La Rioja y Navarra tienen prevista la declaración de Luto Oficial en su normativa autonómica. Lo mismo, algunos Ayuntamientos de capitales de provincia y otras localidades españolas en sus respectivos Reglamentos de Protocolo. Asturias, Cantabria y La Rioja establecen que la declaración de luto oficial comportará que «*las banderas*», en plural, ondeen a media asta. Navarra se refiere únicamente a la «*bandera de Navarra*». La Rioja y Cantabria que tal proceder se efectuará «*en todos los edificios de las Administraciones Públicas de la Comunidad*», mientras que Asturias lo restringe a «*todos los edificios de las Administraciones Públicas del Principado de Asturias*»².

² Ley del Principado de Asturias 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones (art. 22), Ley 2/1987, de 6 de marzo, de Honores, Condecora-



Las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y organismos que carecen de normativa al respecto decretan el Luto Oficial sin invocar disposición protocolaria alguna. Una muestra de ello la tenemos en el Decreto 12/2020, de 28 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Madrid con motivo del COVID-19, cuya literalidad es la siguiente: *«Introducción. Habiéndose producido gran número de fallecimientos y en reconocimiento y recuerdo de los difuntos. Como testimonio del dolor de la Comunidad de Madrid ante el sufrimiento de todos los madrileños afectados por la pandemia; Dispongo. Declarar luto oficial desde las 0:00 horas del 30 de marzo de 2020, a partir del cual la bandera de la Comunidad de Madrid ondeará a media asta en los edificios públicos donde su uso sea obligatorio hasta nueva disposición»*³.

Este Decreto no menciona para nada la Bandera de España y, aunque el art 3 del Real Reglamento de Honores Militares es concluyente en que *«de la misma forma se actuará [colocando a media asta la Bandera Nacional], en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en los municipios cuando el luto se establezca por sus órganos competentes»*, en la Real Casa de Correos, sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, en la que habitualmente ondean la Bandera de España, la de la Unión Europea y la de la Comunidad de Madrid, únicamente esta última se puso a media asta. Así lo había anunciado pocas horas antes en twitter la propia presidenta Isabel Díaz Ayuso: *«Esta mañana firmo el decreto que ordena el luto oficial en la Comunidad de Madrid por los fallecidos por el Covid-19. A partir de mañana y hasta nueva orden, las banderas de Madrid ondearán a media asta. Guardaremos un minuto de silencio cada día a las 12:00»*.

Desde el punto de vista del lenguaje emblemático el que, en un mismo edificio público y a la vista de todos, unas banderas permanezcan a media asta y otra u otras banderas estén izadas completa-

ciones y Distinciones del Gobierno de Cantabria (art. 16.1), Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 22 a 24) y Ley Foral 4/2020, de 27 de abril, de Símbolos de Navarra (art. 5.4).

³ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 30 de marzo de 2020.



mente, por unos hechos que conciernen al interés general, resulta inaceptable porque traslada a la ciudadanía un mensaje contradictorio y apuntala una arquitectura simbólica de los poderes del Estado bastante anárquica que no tiene justificación alguna. Este desajuste protocolario se acusa con mayor intensidad, si cabe, en la Villa de Madrid, capital de España, en la que conviven los principales órganos constitucionales del Estado con los organismos autonómicos de la Comunidad de Madrid.

El malhadado virus dejó otro ejemplo muy elocuente de desavenencia entre los poderes públicos: el homenaje a las víctimas de la pandemia que desde la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, sin presencia de miembros del Gobierno central, se celebró ante un pebetero colocado apresuradamente al efecto en la plaza de Cibeles. Tal ausencia (y el confuso guión de la ceremonia) proyectaron una imagen de falta de lealtad institucional entre las Administraciones, que es lo último que cabría desear en estas delicadas circunstancias.

Dado que el Luto puede ser declarado tanto por el Gobierno de la Nación como por las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y corporaciones del Sector Público, ha de abordarse la incidencia que tiene dicha declaración en las banderas autonómicas y locales cuando se trate de un acuerdo del Gobierno de la Nación o, a la inversa, en la Bandera de España, cuando sea un acuerdo adoptado por las autoridades regionales, en todos aquellos supuestos en los que todas las banderas referidas ondeen juntas.

Para dar respuesta adecuada a este interrogante, el art. 3 del Reglamento de Honores Militares debe ponerse en conexión con la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.

PRIMER SUPUESTO: EL LUTO LO DECRETA EL GOBIERNO DE LA NACIÓN

En el caso de la declaración de Luto Nacional por el Gobierno de la nación, la Bandera que ha de izarse a media asta es la bandera de España que, según el art. tercero de la precitada Ley 39/1981, «*deberá ondear*» en el exterior de todos los edificios de la Administración central, institu-



cional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado. La expresión «*deberá ondear*» que utiliza el legislador es un «*imperativo categórico*», tal y como nos recuerda el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, en su sentencia de 14 de abril de 1988.

Será la única que ondee y se exhiba en las sedes de los órganos constitucionales y centrales de la Administración del Estado, cuyas sedes principales está ubicadas en Madrid, así como en las sedes diplomáticas y consulares y en los edificios públicos militares y acuartelamientos, buques, aeronaves y cualesquiera otros establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional). En las Comunidades Autónomas, su bandera propia se utilizará juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquella. Lo mismo cabe decir de los Ayuntamientos y Diputaciones o cualesquiera otras corporaciones públicas que utilicen sus propias banderas. En ambos supuestos, la bandera de España ocupará siempre lugar destacado, visible y de honor.

El izado de la bandera presenta, por tanto, dos variantes: que la Bandera de España ondee en solitario o que ondee acompañada de las banderas oficiales de Comunidades Autónomas, Entidades Locales u otras entidades u organismos públicos. En el primer caso cuando ondee en solitario, la colocación a media asta de la Bandera nacional no ofrece ningún problema.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que pese a tratarse de servicios no transferidos a las Comunidades Autónomas, en los edificios e instalaciones de la llamada Administración periférica del Estado, integrada en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, ondean junto a la Bandera de España, la bandera de la Comunidad Autónoma respectiva y, a veces, de la Unión Europea o de la ciudad en la que están ubicados. Actualmente hay 17 Delegaciones del Gobierno, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas, dos Delegaciones del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y 44 Subdelegaciones del Gobierno en las provincias. Existen también algunos servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno, que dependen del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, y otros organismos del sector público en provincias, como los órganos judi-



ciales, oficinas de la Seguridad Social, etc., en cuyos edificios ondea la bandera de España junto con la bandera de la Comunidad Autónoma respectiva y, en ocasiones, de la Unión Europea, debiendo puntualizarse respecto a esta última que no existe legislación específica comunitaria sobre su uso, excepto la recomendación de colocarla en las fronteras exteriores de la UE y en los edificios de sus instituciones, por lo que cada estado miembro es libre de utilizarla según sus propios criterios. En España es frecuente verla ondear junto a las enseñas oficiales, pero no está reglamentada su exhibición.

En estos supuestos de la Administración periférica, integrada o no integrada en las Delegaciones del Gobierno, no nos cabe ninguna duda de que la colocación a media asta de la Bandera nacional tras la declaración de Luto Nacional por el Gobierno *arrastra* a las demás banderas autonómicas, locales o de la Unión Europea que se exhiben junto a ella, que habrán de ondear de la misma forma.

Alguna dificultad pueden plantear aquellas corporaciones que gozan de una tradicional autonomía de gestión, —el caso de las Universidades públicas, art. 2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades—, en la que cabe incluir la potestad de estas instituciones para definir sus aspectos simbólicos o protocolarios, y otros organismos del sector público, como las quince sucursales del Banco de España repartidas por todo el territorio nacional, dado que esta entidad financiera, para el cumplimiento de sus fines, actúa «*con autonomía respecto a la Administración General del Estado*», según dispone el art. 1.1 de Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. En las Universidades acostumbran a ondear tres banderas, la nacional, la autonómica y la del propio centro docente. Y en las sucursales del Banco de España, la nacional, la autonómica y la de la Unión Europea. La decisión del Gobierno sobre el Luto y la Bandera nacional podría encontrar dificultades de aplicación si existiera falta de entendimiento con los órganos de gobierno de las Universidades o de las autoridades del Banco de España.

Tras la publicación del *Real Decreto 538/2020, de 26 de mayo, por el que se declara luto oficial por los fallecidos como consecuencia de la pandemia COVID-19* muchas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos se apresuraron a dictar una norma propia con la única fi-



nalidad de reiterar la aplicación del Real Decreto en su ámbito competencial, decisión a todas luces innecesaria y que evidencia la *insularización administrativa* que España padece desde hace décadas. La plena eficacia del Real Decreto 538/2020 en todo el territorio nacional no requería que las autoridades regionales replicasen su contenido. Por lo demás, resulta obvio que muy pocos de nuestros responsables políticos y de sus asesores se han leído el Reglamento de Honores Militares, en particular su art. 3.2.

SEGUNDO SUPUESTO: EL LUTO LO ACUERDA EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA O DE LA ENTIDAD LOCAL COMPETENTE

El verdadero problema se presenta en las declaraciones de Luto por las autoridades de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y demás organismos del sector público institucional. ¿Qué hacer entonces con la Bandera Nacional sobre cuyo uso estas entidades no tienen competencia alguna?

Según se desprende del reiterado art. 3.2 del Reglamento de Honores Militares, cuando sean los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales o entidades u organismos del Sector Público los que declaren el Luto y consiguiente izado a media asta de sus respectivas banderas oficiales, todas las banderas deberían permanecer también a media asta: la Bandera Nacional, la autonómica y la local.

Otra solución no parece, en principio, jurídicamente atendible. Además, como se ha expuesto, que la Bandera Nacional permanezca izada completamente, mientras las banderas autonómica y local están colocadas a media asta visibiliza un mensaje protocolario incongruente, muy difícil de explicar.

Dicho esto, resulta bastante discutible la habilitación que concede el art. 3.2 del Reglamento de Honores Militares, in fine, a los «*órganos competentes*» de las CC.AA., Ceuta y Melilla y ayuntamientos sobre la Bandera de España. Las competencias sobre la enseña nacional están residenciadas exclusivamente en el Gobierno de la Nación, tal y como dispone el art. 1.1 del Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica



del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, que atribuye al Departamento «*el ejercicio de las competencias relacionadas con el uso de la bandera, el escudo y demás símbolos nacionales*». Este mandato se refuerza con el art. 6 del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, que otorga al Departamento de Protocolo de la Secretaría General de la Presidencia, entre otros cometidos, «*La interpretación, ejecución y aplicación de las normas sobre régimen de protocolo y ceremonial del Estado*».

No cabe descartar tampoco desavenencias por parte de los gobiernos autonómicos o locales con el Gobierno de España a la hora de valorar la oportunidad de acordar el Luto y la colocación de las banderas. Por poner un ejemplo polémico, la Diputación de Guipúzcoa acordó poner en su día a media asta la bandera del País Vasco con motivo del fallecimiento del presidente venezolano Hugo Chávez. Esta decisión implicaba que la bandera de España debía colocarse del mismo modo que la bandera de Guipúzcoa en todos los edificios pertenecientes a la Diputación Foral, aunque finalmente se optó por retirar la Bandera nacional. Este disenso podría reproducirse a nivel autonómico, entre el Gobierno regional y un consistorio de su territorio. El problema quedaría en cierto modo resuelto si el luto aprobado por las Administraciones no pertenecientes a la Administración General del Estado se ciñera exclusivamente a asuntos propios de su ámbito territorial y competencial, entre los que no se incluyen, desde luego, la política exterior y las relaciones internacionales.

En este punto coincidimos plenamente con la propuesta realizada por los ponentes del texto «Sobre la Bandera de España. Sus usos. El Luto», —cuatro prestigiosos profesionales aragoneses del protocolo—, de distinguir claramente la declaración de Luto «*de carácter general*», que nosotros denominamos Luto Nacional, que afectaría a todos los ámbitos del Estado y que corresponde en exclusiva al Gobierno de la Nación, del Luto «*de carácter especial*», que podrían acordar las autoridades del ámbito territorial en el que se produzca el hecho luctuoso⁴.

⁴ CARNICER DOMÍNGUEZ, Javier; GIMENO LAHOZ, José María; FERNÁNDEZ-GES MARCUELLO, Gemman, y ANGOY GARCÍA, José Luis: «Sobre la Bandera de España.



Las banderas deben enlutarse anudando una corbata o lazo de color negro a la base de la moharra, no colocando un crespón sobre el paño

CONCLUSIONES

Las competencias sobre la ejecución del protocolo y ceremonial del Estado y sobre la Bandera de España conferidas al Gobierno de la nación por los Reales Decretos 136/2020 y 373/2020 anteriormente señalados resultan a todas luces insuficientes para resolver las múltiples carencias y disfunciones que presenta la regulación del asunto que estamos examinando.

Las lagunas y antinomias que se han expuesto a lo largo de este trabajo deberían resolverse regulando con claridad, mediante una norma específica, —un Real Decreto—, las ocasiones en que las autoridades pueden señalar el día o días de duelo nacional u oficial, su

Sus usos. El Luto», Zaragoza, 19 de mayo de 2020.



duración y ámbito de aplicación correspondiente, nacional, autonómico o local, así como el *minuto de silencio* como expresión institucional de aflicción o condolencia.

Esta norma debería plasmar algunos criterios básicos de actuación:

- a) El Luto Nacional ha de ser siempre una expresión de solidez institucional y sentido de Estado, evitando que el Gobierno de turno haga un uso torticero o partidista del mismo.
- b) Deben establecerse unos supuestos objetivados y previsibles —por ejemplo, fallecimiento de los presidentes o ex presidentes del Gobierno y de las cámaras legislativas— y otros excepcionales, como accidentes muy graves o grandes catástrofes, cuya concurrencia permita declarar el Luto Nacional.
- c) El «Luto Oficial», que no «Luto Nacional», que pudieran acordar otras instituciones distintas del Gobierno debería restringirse a motivos o acontecimientos de ámbito autonómico, local o interno y corporativo, no de alcance nacional y, menos aún, internacional, que estarían reservados al Gobierno de España.
- d) Habrían de fijarse igualmente pautas orientativas en lo que concierne a la duración del Luto, para evitar trato desproporcionado o posibles agravios comparativos en supuestos idénticos o muy parecidos.
- e) Las competencias sobre la Bandera de España y demás símbolos nacionales son exclusivas del Gobierno. Por consiguiente, la norma que se aprobase debería modificar el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, para suprimir el inciso final de su art. 3.2: «*De la misma forma se actuará (colocando a media asta la Bandera Nacional) en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en los municipios cuando el luto se establezca por sus órganos competentes*».
- f) El luto en las banderas exteriores se manifiesta poniéndolas a media asta, ininterrumpidamente, día y noche. El crespón o lazo negro ha de reservarse solo para las banderas de inte-



rior y se coloca en la base de la moharra, como las corbatas de las condecoraciones, no en el paño de la bandera. Debería entenderse que la colocación sobre la Bandera nacional de cualquier otra señal, marca, remate o aditamento es una práctica ilícita, de conformidad con el artículo octavo de la Ley 39/1981, *de Banderas*.

- g) La norma debería aclarar en el caso de edificios o instalaciones en los que, además de la española, ondeen otras banderas la colocación de éstas en los supuestos de luto, dejando sentado, en caso de discrepancia, la prevalencia de la opinión del Gobierno de la Nación sobre la de los gobiernos autonómicos y locales y otras autoridades corporativas.
- h) Debería regular también los llamados funerales de Estado, supuestos en los que deberían celebrarse, formato, autoridades que deben presidirlos, casos en los que podrían acompañarse de una ceremonia religiosa, etc.

A diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno social y cultural, España carece de tradición en la celebración de entierros y funerales civiles o laicos. *El Altar de la Patria* romano, el *Panteón* de Francia en París o los enterramientos y memoriales en la Abadía de Westminster son valiosos ejemplos de puntos de encuentro integradores entre las variadas escenografías de los poderes públicos y el fervor y patriotismo de los ciudadanos. Tal situación contrasta con el completo abandono del Panteón de Hombres Ilustres y el uso errático e intermitente del Monumento a los Caídos por España, ambos en Madrid.

Las dudas y polémicas que acompañan, hoy por hoy, todas estas cuestiones ponen en evidencia las graves disfunciones y carencias que padece España en materia de ceremonial y protocolo del Estado. Y reflejan con crudeza la anomia espiritual que padecemos y el desvergonzado desdén de muchos por las tradiciones cívicas y nuestra historia comunitaria y cultural.

