

El protocolo en el marco del Derecho. Características de las normas que afectan al protocolo

The protocol under the law.
Features of the rules affecting the protocol

Dra. Olga Casal Maceiras¹
Universidade da Coruña
olga.casal@yahoo.es

Recepción: 01/03/2015 Revisión: 16/05/2015 Aceptación: 30/05/2015 Publicación: 01/07/2015

Resumen

El conjunto legislativo que afecta al protocolo español regula lo relativo a la normativa de precedencias y presidencias, al uso de los símbolos institucionales y la normativa de honores y distinciones que utilizan las instituciones como instrumento de premiación. Este conjunto normativo presenta una serie de rasgos comunes que lo caracterizan.

Palabras claves: protocolo, derecho, honores, relaciones institucionales.

Abstract

The package of legislation affecting the Spanish protocol regulates matters relating to the rules of precedence and presidencies, the use of institutional symbols and rules of honors and distinctions used by institutions as an instrument of awards. This group of rules has a number of common features that characterize it.

Keywords: protocol, law, honors, institutional relations.

¹ Consultora y docente de Protocolo, Comunicación y Organización de Eventos. Profesora del Máster de Protocolo (UNED) y Directora del Curso de Postgrado de Protocolo, Comunicación e Imagen Corporativa en la Universidade da Coruña.

Sumario

1. Introducción
2. Normas sobre precedencia de autoridades e instituciones en los actos públicos
3. Normas reguladoras de los símbolos del Estado: banderas, escudos e himnos
4. Normas sobre celebración de actos
5. Normas sobre honores militares
6. Normas sobre protocolo y ceremonial académico
7. Normas sobre tratamientos honoríficos
8. Normas sin sanción
9. Conclusiones
10. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La tributación de honores y dignidades a los miembros destacados de una sociedad es un hecho consustancial a la sociedad misma, y se verifica, *de facto*, en todas y cada una de las civilizaciones que existen y han existido, igual que el respeto a los símbolos y los rituales que conmemoran determinados hechos que afectan a la comunidad. Pero en las sociedades más avanzadas, además, estos honores quedan recogidos y reglamentados de manera explícita en un cuerpo normativo. El protocolo, que las instituciones utilizan con fines comunicativos, es una facultad ordenadora que emana del Estado y, por tanto, se incardina en el marco del derecho. Una norma, como nos recuerda Bobbio (2007:104), es siempre una expresión de poder.

López Nieto hace en su obra *Honores y Protocolo* (2006: 28-29) un pormenorizado análisis sobre el lugar que ocupan las normas de protocolo dentro de las ciencias jurídicas. Para él, parece claro que se enmarcan en el Derecho Público, que trata del Derecho del Estado, porque se refiere a normas de Derecho Administrativo, ya emanen del poder legislativo, ya de la Administración, que es lo más frecuente. En cualquier caso, son normas que afectan a la acción de los órganos o a la actividad institucional del Estado, y estarán clasificadas como normas de acción o de relación:

1. Normas de acción, llamadas también de organización

El legislador configura los órganos del Estado y de las Administraciones públicas, establece sus símbolos, confiere a los órganos una determinada jerarquía, ordena a sus titulares y dispone, cuando se estima conveniente, la exigencia de determinadas conductas a los servidores públicos o la forma de celebrar los actos de carácter oficial.

2. Normas de relación, también llamadas de comportamiento

La Administración realiza, entre otras, la acción de fomento a través de la cual otorga premios y recompensas a los ciudadanos.

En cierto sentido, las normas jurídicas de protocolo pertenecen a ambas categorías, según observa Ramos (2004), ya que por un lado regulan el comportamiento de los individuos y los grupos, y por otro, poseen un carácter instrumental, que permite articular los procesos técnicos de identificación y aplicación del conjunto de normas que regulan la convivencia de los ciudadanos.

Siguiendo a López Nieto (2006), la normativa relativa al protocolo puede agruparse, de manera genérica, en dos bloques fundamentales:

1. Derecho de Protocolo

Normas por las que se regulan los tratamientos, los símbolos de identificación de las entidades y las personas, las precedencias y la celebración de actos públicos en general:

- Normas sobre precedencia de autoridades e instituciones en los actos públicos
- Normas que regulan los símbolos del Estado (banderas, escudos e himnos)
- Normas sobre celebración de actos
- Normas sobre honores militares
- Normas sobre protocolo y ceremonial académico
- Normas sobre tratamientos honoríficos

2. Derecho Premial

Normas que regulan la creación y concesión de recompensas de carácter honorífico por parte del Estado o las entidades públicas. En él pueden distinguirse:

- a. Derecho Nobiliario, que se ocupa del régimen de los títulos de nobleza:
 - Normas sobre concesión, rehabilitación y transmisión de títulos nobiliarios

- b. Derecho de recompensas honoríficas, que atiende al régimen de condecoraciones y otros honores:
 - Normas reguladoras de la creación y concesión de recompensas y honores civiles
 - Normas reguladoras de la creación y concesión de recompensas y honores militares

Esta normativa no nace únicamente del Estado, sino que también las comunidades autónomas y las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones y cabildos insulares) tienen capacidad y autoridad para legislar en sus ámbitos territoriales respectivos, por lo que pueden dictar normas de protocolo con relación a sus autoridades y a los actos de carácter oficial que organicen. Igualmente, pueden crear la figura y reglamentar la concesión de honores y distinciones.

Siguiendo la clasificación de López-Nieto, en el presente artículo haremos referencia a las normas pertenecientes al Derecho de Protocolo y veremos cuáles son los rasgos comunes que las caracterizan.

2. Normas sobre precedencia de autoridades e instituciones en los actos públicos

La norma que regula la precedencia de las autoridades cuando concurren a un acto oficial y es de aplicación en todo el territorio español es el *Real Decreto 2099/1983², de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado* (R.D.).

El R.D. nace como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional³ que atribuye al Estado la competencia para fijar la precedencia entre los órganos y autoridades del Estado

² Publicado en el BOE núm. 188 el 8 de agosto de 1983, consultado en <http://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-21534> el 20/04/2013

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1982, de 22 de junio, publicada en el BOE núm. 169 el 16 de julio de 1982, consultado en <http://www.boe.es/boe/dias/1982/07/16/pdfs/T00007-00010.pdf> el 4/01/2014

y de la generalidad en los actos oficiales celebrados en España. Esta sentencia fue el resultado de un conflicto de competencia planteado por el Estado frente a la Generalitat de Cataluña a causa de algunos artículos de su *Decreto 189/1981* que señalaban las normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de esa comunidad autónoma.

Una vez aprobado el R.D. en 1983, las comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco plantearon sendos conflictos de competencias que dieron lugar a otra sentencia del Tribunal Constitucional⁴ de la que Vidal (2010) destaca el escrito de promoción del conflicto en el que se advierte del inadecuado rango formal del R.D. y que el Fundamento Jurídico Primero señala que la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco consideran que un Real Decreto es un rango poco adecuado para unas normas de precedencia que tienen “sustancia constitucional, ya que descansan directamente en la arquitectura del Estado, de la que son una manifestación exterior”. Como continuación, dice que

Nos hallamos frente a una materia, cual la de la ordenación de las precedencias de los cargos y entes públicos en los actos oficiales, que en algún aspecto excede de lo que pudiera denominarse vida social, o simple protocolo, y que merece una cuidadosa atención en tanto en cuanto afecta desde luego a la imagen, a la representación externa de autoridades y entes entre sí y ante los ciudadanos todos, y, en el fondo al establecimiento de una adecuada jerarquización que en lo visible físicamente puede mostrarse ni más ni menos que por el lugar en que cada uno de aquellos deba situarse cuando ocurra con otros.

Si bien el Tribunal Constitucional no aceptó el argumento sobre la inadecuación del rango normativo del R.D. por no haber impedimento legal alguno en su contra, también es cierto, como sostiene Vidal, que una materia tan sensible como la que nos ocupa debería estar recogida en una Ley.

En otro orden de cosas, el R.D. es un Reglamento Independiente, es decir, aquel que regula una materia que no ha sido tratada por una norma superior, una Ley. Según Ramos (2004)

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1985, de 30 de enero, publicada en el BOE núm. 55, del 5 de marzo de 1985, consultado en <http://www.boe.es/boe/dias/1985/03/05/pdfs/T00005-00007.pdf> el 4/1/2014

contiene un reglamento estatal, independiente y goza de carácter jurídico, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución y al amparo del artículo 24 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Pero se trata de una norma que se podría encuadrar en lo que los tratadistas denominan “*leges imperfectae*”, ya que se trata de una norma sin sanción: su cumplimiento es voluntario y, en caso de ser desatendida, no se produce ninguna sanción jurídica, con independencia de que pudiera merecer el reproche social o moral.

Varias comunidades autónomas y entidades locales han dictado normas de protocolo con relación a sus autoridades y a los actos de carácter oficial que se organicen en su ámbito territorial. Igualmente, pueden crear la figura y reglamentar la concesión de honores y distinciones. En todos los casos, encontramos que estas normas carecen de cláusulas sancionadoras.

3. Normas reguladoras de los símbolos del Estado: banderas, escudos e himnos

Los tres principales símbolos que reconoce el Estado son la bandera, el escudo y el himno, y todos están sujetos a una regulación que indica sus características y normas de uso. Pero en España se da la curiosa circunstancia de que la norma que regula a cada uno de ellos responde a un rango jurídico distinto, sin que parezca haber una explicación plausible para ello, como pone de relieve Vidal (2010).

La bandera de España tiene reconocimiento constitucional, ya que aparece descrita en el artículo 4.1 de la Constitución Española de 1978, como ya lo hiciera antes la bandera tricolor en la Constitución republicana de 1931, que se nombraba en el artículo 1.4.

Es frecuente, por otra parte, que las constituciones de casi todos los países incluyan en sus primeros artículos la regulación de los símbolos del Estado y, en particular, de sus banderas, pero no es común encontrar textos que reconozcan las enseñas autonómicas e indiquen cuál ha de ser su uso en relación con la nacional, como hace el artículo 4.2 de nuestra Constitución, que señala que “los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales”. La inclusión de este texto sin duda se debe a la

preocupación extendida durante el período constituyente por los conflictos que ocasionaba la utilización irregular de algunos símbolos autonómicos, especialmente en Cataluña y País Vasco, fenómeno que no ha desaparecido.

El desarrollo legislativo del precepto constitucional relativo a la bandera de España queda recogido en *la Ley 39/1981⁵, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de las otras banderas y enseñas*.

Por otra parte, la especificación técnica de los colores de la bandera está señalada en el *Real Decreto 441/1981⁶, de 27 de febrero* y el juramento o promesa ante la bandera de España se regula en el artículo 3 de la *Ley 17/1999⁷, de 18 de mayo, de Régimen del personal de las Fuerzas Armadas*. Además, la *Orden DEF/1445/2004⁸, de 16 de mayo*, establece el procedimiento para que los españoles puedan solicitar y realizar el juramento o promesa ante la bandera.

En relación con el debate constitucional sobre los símbolos del Estado, tiene interés la ausencia de referencias a otros símbolos tradicionales como el escudo o el himno, que carecen de reconocimiento constitucional y se han establecido por normas de inferior rango. El escudo por la *Ley 33/1981⁹, de 5 de octubre*; la especificación técnica de sus colores figura en el *Real Decreto 2267/1982¹⁰, de 3 de septiembre* y su modelo oficial por el *Real Decreto 2964/1981¹¹, de 18 de diciembre*.

⁵Publicada en el BOE núm. 271 el 12 de noviembre de 1981, consultado en <http://www.lamoncloa.gob.es/Espana/SimbolosdelEstado/Legislacion/BanderaLey39-81> el 13/05/2013

⁶Publicado en el BOE núm. 64 el 16 de marzo de 1981, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-6317> el 13/05/2013

⁷ Publicada en el BOE núm. 119 el 19 de mayo de 1999, consultado en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-11194> el 13/05/2013

⁸ Publicada en el BOE núm. 126 de 25 de mayo de 2004, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-9708> el 13/05/2013

⁹ Publicada en el BOE núm. 250 el 19 de octubre de 1981, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-24155> el 07/01/2014

¹⁰ Publicado en el BOE núm. 221 del 15 de septiembre de 1982, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-23298> el 07/01/2014

¹¹ Publicado en el BOE núm. 303 el 19 de diciembre de 1981, consultado en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-29376> el 07/01/2014

Por lo que se refiere al himno, queda recogido en *el Real Decreto 1560/1997¹², de 10 de octubre, por el que regula el Himno Nacional*, que describe sus compases musicales y establece sus dos versiones -completa y breve- así como las ocasiones en que ha de utilizarse una u otra.

Tres símbolos, tres rangos normativos diferentes.

La protección penal de los símbolos del Estado se acoge a lo dispuesto en el artículo 543 de la *Ley Orgánica 10/1995¹³, de 23 de noviembre*, del Código Penal, que dice

Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses.

Se observa que el legislador prevé una sanción exclusivamente para el caso de que se verifique un ultraje a los símbolos del Estado o de las comunidades autónomas, pero no a otros símbolos pertenecientes a otras instancias, como por ejemplo la Administración Local, que parecen quedar fuera de la protección penal. La protección penal tampoco alcanza a ningún otro precepto de la normativa relativo a los símbolos, como la ordenación legislada o la convivencia con otros símbolos. Pero lo que ahora nos interesa destacar es que la normativa de protocolo nos sitúa ante una norma no sancionada que, por el mero hecho de serlo, resulta con frecuencia ineficaz, ya que no existe medida coercitiva alguna que impida el incumplimiento de la ley.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas han consignado en sus respectivos títulos preliminares la regulación de sus símbolos propios. La bandera aparece definida en todos ellos y el escudo, el himno o la fiesta autonómica, en ocasiones aparecen mencionados expresamente y en otras se remiten a una ley del parlamento autónomo, pero en todos los casos encontraremos, una vez más, que la normativa carece de cláusulas sancionadoras.

¹²Publicado en el BOE núm. 244 del 11 de octubre de 1997, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-21605> el 13/05/2013

¹³ Publicada en el BOE núm. 281 el 24 de noviembre de 1995, consultado en <http://www.boe.es/boe/dias/1995/11/24/pdfs/A33987-34058.pdf> el 7/1/2014

4. Normas sobre celebración de actos

El Real Decreto de precedencias aporta algunas indicaciones sobre la celebración de los actos oficiales, señalando que debe presidirlos la autoridad que los organice y cuáles son las pautas a seguir en caso de representación.

Pero en ámbitos específicos, diferentes instituciones se han dotado de su propia normativa que, complementando a la estatal, será de aplicación en su marco de referencia. Por ejemplo, el poder judicial articula una norma legal que regula la celebración de los actos más importantes de cuantos tienen lugar en el ámbito judicial. Se trata del *Reglamento 2/2005¹⁴, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes, cuya finalidad principal es la organización del protocolo y el ceremonial en los actos del propio Consejo General del Poder Judicial y de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Indica las pautas a seguir para celebrar actos concretos como los actos de juramento o promesa y toma de posesión en su ámbito específico.*

5. NORMAS SOBRE HONORES MILITARES

Las Fuerzas Armadas (FAS) desempeñan un importantísimo papel en el ceremonial del Estado, contribuyendo a su imagen pública a través de la participación en los actos oficiales, tanto los que ellas mismas organizan, como los que organizan otros órganos. Las FAS son las encargadas de rendir honores militares a la bandera de España y a ciertas autoridades tanto civiles como militares, así como de rendir honores fúnebres a las personalidades con derecho a ellos. Todo ello queda recogido en el *Real Decreto 684/2010¹⁵, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares.*

¹⁴ Publicado en el BOE núm. 302, de 19 de diciembre de 2005. Corrección de errores BOE 27 de diciembre, consultado en

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Compendio_de_Derecho_Judicial/Reglamentos/Reglamento_2_2005_de_23_de_noviembre_de_Honores_Tratamientos_y_Protocolo_en_los_Actos_Judiciales_Solemnes_el_19/10/2013

¹⁵ Publicado en el BOE núm. 125, de 22 de mayo de 2010, consultado en

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/22/pdfs/BOE-A-2010-8188.pdf> el 19/10/2014

En representación de la nación y en nombre de los poderes del Estado, las FAS rinden honores militares como homenaje y manifestación de respeto a la bandera de España (Capítulo I), al rey o reina de España (art. 8, 9 y 10), a la reina consorte o consorte de la reina (art. 11), al heredero de la Corona (art. 12) y su consorte (art. 13), a los infantes de España (art. 14), autoridades civiles del Estado (Capítulos III y IV) y mandos militares (Capítulo V), así como a autoridades extranjeras y representantes de organizaciones internacionales (Capítulo VI) y a jefes de representaciones diplomáticas y consulares (Capítulo VII). Aclara el *Reglamento* en su artículo 16.3 que cuando dichas autoridades presidan actos civiles en representación del rey o del Presidente del Gobierno, se les rendirán los honores militares, si así se determina, que correspondan al rey o al presidente del Gobierno.

La gradación de los honores se manifestará por la posición de las armas y por la interpretación del himno nacional o de la marcha de infantes. En determinados casos también por el número de cañonazos y en los barcos también por las voces de “¡Viva España！”, como queda reflejado en el artículo 2.1, que detalla cada caso concreto.

En lo relativo a los actos religiosos, los honores especiales que estaban regulados en el derogado *Real Decreto 834/1984* son sustituidos en el *Reglamento* actual por unas normas, incluidas en la disposición adicional cuarta, que habla de la participación de militares en dichos actos compaginando el respeto a tradiciones arraigadas en la sociedad con el principio constitucional de libertad religiosa. Esto significa, en la práctica, que las FAS no rendirán honores especiales al Santísimo Sacramento ni a otras imágenes sagradas, como era tradición en España, en días y festividades señaladas.

Cuando los actos religiosos formen parte de los honores fúnebres rendidos a autoridades o personal civil o militar que tuviera derecho a ellas, se considerarán actos de servicio y serán de obligado cumplimiento. Sin embargo, cuando se autoricen comisiones, escoltas o piquetes para asistir a celebraciones de carácter religioso con tradicional participación castrense, se respetará el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y, en consecuencia, la asistencia y participación en dichos actos tendrá carácter voluntario, como ocurre en las procesiones de Semana Santa o en la celebración del Corpus Christi de Toledo.

La participación de las FAS en los actos de carácter sacro se rige por una *Orden Ministerial 100/1994¹⁶, de 14 de octubre, sobre regulación de Actos Religiosos en Ceremonias Solemnes Militares* en la que se regulan los actos religiosos que podrán celebrarse en determinadas ceremonias militares y la forma en que participan los militares en ellos. Las unidades que participan dejan de ser unidades orgánicas completas para ser unidades formadas exclusivamente por voluntarios.

Las Fuerzas Armadas son también las encargadas de rendir honores fúnebres militares a las altas autoridades del Estado así como a los militares o civiles que tengan derecho a ellos. El *Reglamento de Honores Militares* introduce una regulación de carácter general que detalla los relacionados con el rey, los miembros de la familia real y los infantes de España, dejando bajo la responsabilidad de la Presidencia del Gobierno o el Ministerio de Defensa la organización y concreción de los actos de honras fúnebres que se celebren, con la participación de la Casa de Su Majestad el rey cuando proceda.

6. NORMAS SOBRE PROTOCOLO Y CEREMONIAL ACADÉMICO

Cada universidad tiene la potestad de articular el ceremonial que estime conveniente y casi todas las españolas cuentan con un Reglamento de protocolo que en cada caso adopta un nombre distinto, aunque sus contenidos suelen ser coincidentes. Por lo general, el Reglamento clasifica los actos académicos, señalando entre los más solemnes la apertura del año académico, la toma de posesión del rector y la concesión de los doctorados *honoris causa* a personalidades relevantes de la ciencia y la cultura. Además, define el ceremonial que se ha de implementar en cada caso, casi siempre enraizado en la larga tradición académica española.

7. NORMAS SOBRE TRATAMIENTOS HONORÍFICOS

Los tratamientos son títulos honoríficos de respeto y cortesía que sirven para distinguir y honrar a las personas investidas de autoridad, a las que desempeñan cargos relevantes,

¹⁶ Publicada en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOMD) núm. 205, el 20 de octubre de 1994

gozan de honores, condecoraciones o disfrutan de ciertos privilegios que llevan consigo la asignación de unos títulos en función de su preeminencia, rango, representación o categoría. Se aplican tanto en el entorno civil, como diplomático, militar o académico.

Los tratamientos tuvieron auténtico valor en otras etapas históricas, por lo que el legislador se preocupó de que fuesen limitados, y persiguió el uso indebido de los mismos, sancionando a quienes se los atribuían sin derecho y a los que los otorgaban cuando no correspondía, e incluso a quien toleraba pasivamente su utilización improcedente, como se recoge en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*¹⁷ (1805). Desde entonces, se han ido promulgando infinidad de normas de todos los rangos, que han hecho mención precisa, y siempre para casos muy determinados, de los tratamientos honoríficos (López Nieto, 2003: 93-94).

Paralelamente, las estructuras políticas y sociales se han ido transformando, desapareciendo funciones y cargos, y surgiendo otras actividades nuevas. Por eso, la determinación de los distintos tratamientos honoríficos no resulta fácil en algunos casos, pues su regulación está depositada en disposiciones dispersas, de las que algunas ofrecen dudas sobre su legalidad, vigencia o aplicación. Además, las comunidades autónomas también han otorgado tratamientos a sus autoridades, sin someterse a ninguna norma común, ya que no existe.

Casuismo, dispersión de la normativa reguladora y desconocimiento de la materia son dificultades legales que observa López Nieto (2003), a las que se une la consideración de que los tratamientos son únicamente un derecho de naturaleza honorífica. Esto significa que, aunque en la mayor parte de las veces, aparecen recogidos en una norma jurídica, su incumplimiento tampoco encuentra sanción alguna.

En la actualidad, los tratamientos que corresponden a los miembros de la Casa Real española están recogidos en el *Real Decreto 1368/1987¹⁸, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes*.

¹⁷ De los tratamientos “de palabra y por escrito” se ocupa extensamente todo el Título XII del libro VI de la *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (1805)

¹⁸ Publicado en el BOE núm. 271 el 12 de noviembre de 1987, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-25284> el 14/01/2013

En cuanto al ámbito de la Administración, en el año 2005, el Gobierno de España publicó la *ORDEN APU/516/2005¹⁹, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*. En virtud de esta norma, se suprimen los tratamientos para los miembros del Gobierno y todos los altos cargos que pertenezcan a la Administración General del Estado. Esta norma ha venido a aumentar la confusión y los agravios comparativos entre las personas o cargos merecedores de determinados tratamientos de honor, cosa que se hace evidente en la celebración de los actos a los que concurren. La costumbre y el uso hacen que se sigan utilizando los tratamientos tradicionales, lo que la hace inútil, y cuando se pone en práctica con rigor entra en contradicción con los tratamientos de otras instituciones que no se han adscrito a esta norma o a las que se han dotado de la suya propia, como ocurre con el Poder Judicial.

El mencionado *Reglamento 2/2005, de honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales solemnes establece* el tratamiento del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y de sus miembros, así como de los miembros de la carrera judicial y de los jueces de paz. Introduce como novedad el tratamiento de los jueces y magistrados jubilados, que hasta este momento carecían de una pauta normativa. Establece, además, tres rangos y específica qué cargos tendrán derecho a ellos.

Los tratamientos aplicables a las autoridades universitarias quedan recogidos en la *Ley Orgánica 4/2007²⁰, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades*, viene a cambiar y simplificar el régimen de tratamientos que señalaba la normativa anterior.

¹⁹ Publicada en el BOE núm. BOE núm. 56, el 7 de marzo de 2005, extraído de <http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/07/pdfs/A07953-07955.pdf> el 03/04/2014

²⁰ Publicada en el BOE núm. 89 de 13 de abril de 2007, consultada en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16241-16260.pdf> el 07/01/2012

En lo concerniente a los tratamientos en la esfera diplomática, el Decreto *de 15 de julio de 1955²¹ por el que aprueba el Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática* dedica el capítulo VIII a los tratamientos, uniformes y distinciones honoríficas.

El tratamiento que deben recibir los títulos nobiliarios aparece ya en las *Ordenanzas de Carlos III*, donde se recogía que los Grandes de España, a los que se denominaba Próceres del Reino, y a sus primogénitos les correspondería el tratamiento de Excelencia. También indicaba que los títulos nobiliarios que llevasen aparejada Grandeza, así como los hijos no primogénitos de Grandes de España, tendrían tratamiento de Señoría (López Nieto, 2003: 99). Más adelante, en la *Novísima Recopilación*, el artículo 14 del Título XII del libro VI (1805: 176) disponía que se podría llamar Señoría a los “Marqueses, Condes, Comendadores Mayores de las Órdenes de Santiago, Calatrava y Alcántara, y a los Claveros de las dichas tres órdenes; a los Priors y Bailíos de la Orden de San Juan y a los Priors de Uclés y San Marcos de León, de la Órden de Santiago, durante el tiempo de sus oficios”.

8. NORMAS SIN SANCIÓN

Como hemos visto, tanto la normativa relativa a los símbolos del Estado, como la referida a los tratamientos, honores y ordenación de precedencia, son normas que carecen de cláusulas sancionadoras. Los reglamentos de protocolo, como reglamentos administrativos que son, carecen de elementos coactivos que obliguen a su cumplimiento, encuadrándose en lo que Bobbio (2007) cataloga como “normas sin sanción”.

Una norma jurídica es un mandato, pero frente al imperativo del mandato obligatorio cabe la modalidad de lo que Bobbio denomina “consejos”, que pueden tener idéntica eficacia que los mandatos. Sin embargo, existe una clara diferencia entre un mandato y un consejo, ya que un mandato se impone y un consejo no. Si las normas de protocolo son normas jurídicas, reflexiona Ramos (2010), se entiende que tienen la capacidad de ser impuestas, son normas con validez, es decir, que los hombres están obligados a cumplir sus preceptos. Pero ¿cuál es la autoridad legitimada y con capacidad coactiva para exigir ese cumplimiento?

²¹Publicado en el BOE núm. 205 de 24 de julio de 1955, consultado en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10635> el 07/01/2012

El problema de fondo es el de la eficacia. Kelsen afirma que la eficacia del derecho reside en la conducta real de los hombres, ya que eficacia significa que los hombres se comportan en la forma que indican las normas jurídicas, o sea, que las normas son realmente aplicadas y obedecidas. La validez es una cualidad del derecho, mientras que la eficacia es una cualidad de la conducta real de los hombres y no del derecho mismo (Kelsen, 1958: 46).

Las normas no sancionadas quedan sujetas a la libre voluntad, puesto que no existe norma coercitiva alguna que obligue a su cumplimiento, más que la sanción social o moral que pudiera derivarse. Pero Bobbio (2007: 111) ya nos advierte que el defecto de la sanción interior, referida a la sanción moral, es el de ser muy poco eficaz. El fin de la sanción es la eficacia de la norma, o, en otras palabras, la sanción es un medio para obtener que las normas sean menos violadas o que las consecuencias de la violación sean menos graves, y si no hay sanción el grado de eficacia de la norma se reduce considerablemente. “No hay duda de que el principal efecto de la institucionalización de la sanción es la mayor eficacia de las normas respectivas” (Bobbio, 2007: 115).

Para obviar los inconvenientes de la sanción interna, o sea, su escasa eficacia, y los de la sanción externa no institucionalizada, principalmente la falta de proporción entre violación y respuesta, el grupo social institucionaliza la sanción, esto es, regula los comportamientos de los asociados y regula también la reacción a los comportamientos que sean contrarios. La sanción nos ofrece un criterio para distinguir las normas que habitualmente llamamos jurídicas de las normas morales y del conjunto de normas sociales. Se trata de normas cuya violación tiene como consecuencia una respuesta externa e institucionalizada. Diremos entonces que normas jurídicas son aquellas cuya ejecución está garantizada por una sanción externa e institucionalizada (Bobbio, 2007: 113-114).

Cuando tropezamos con normas desprovistas de sanción, nos encontramos frente a estos dos casos típicos:

1. Se trata de normas para cuya eficacia se cuenta con la adhesión espontánea, dada su conocida oportunidad o correspondencia con la conciencia popular, por lo cual se considera inútil la sanción. Como explica Bobbio (2007: 116), el respeto a la norma se

produce “no por el temor de la consecuencia desagradable de una eventual violación, sino por consenso, por convicción, o por mero hábito, de todos modos por motivos que no presuponen que se ponga en movimiento el mecanismo de la sanción”.

2. O bien, se trata de normas colocadas con una autoridad tan alta en la jerarquía de las normas, que se hace imposible, o por lo menos muy poco eficiente, la aplicación de una sanción. Es natural que pasando de las normas inferiores a las superiores, nos aproximemos a las fuentes del poder y disminuya la distancia que separa a quien dicta la norma de quien debe seguirla, que el aparato coercitivo pierda vigor y eficacia, hasta que llegando a las fuentes del poder mismo no sea posible añadir una fuerza coercitiva porque la contradicción no lo permite, esto es, porque si esta fuerza existiera ese poder ya no sería el supremo (Bobbio, 2007: 119-120).

Es en este segundo caso en el que debemos catalogar los frecuentes incumplimientos de las normas de protocolo en los actos públicos, que derivan en desavenencias entre autoridades que concultan sus preceptos cuando concurren a ellos, casi siempre por pretender unos honores o derechos que la norma no les reconoce. Se trata de autoridades del Estado, muy próximos, cuando no coincidentes, con las altas jerarquías productoras de las normas que regulan estos actos.

9. CONCLUSIONES

Las principales características de la normativa relacionada con el protocolo son:

1. Los símbolos del Estado tienen distinto rango normativo, sin que esto afecte a su uso.
2. Las normas de protocolo son normas no sancionadas. Las normas que regulan tanto las precedencias como los símbolos, la premiación o los tratamientos de honor son normas sin sanción, lo que afecta a su eficacia y provoca que sean conculcadas con frecuencia y sin consecuencia jurídica alguna.
3. Las normas que regulan los tratamientos están dispersas y son poco equitativas, generando con ello agravios comparativos.

10. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N. (2007). *Teoría general del derecho* (3^a ed.). Bogotá: Termis.
- KELSEN, H. (2009). *Teoría pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- KELSEN, H. (1958). *Teoría general del Derecho y del Estado* (2^a - 5^a reimpresión (1995) ed.). México D.F.: Universidad Autónoma de México.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2006). *Honores y protocolo* (3^a ed.). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Novísima Recopilación de las Leyes de España*. Tomo III. Libros VI y VII, (1805).
- RAMOS FERNÁNDEZ, F. (2004). La aplicación efectiva de las normas de protocolo desde la perspectiva jurídica. *La Comunicación: Nuevos Discursos y Perspectivas. Actas Del Foro Universitario De Investigación. 7º Ciclo De Otoño*, Madrid.
- RAMOS FERNÁNDEZ, F. (2010). Carácter y eficacia jurídica de las normas de protocolo. In F. Ramos Fernández (Ed.), *Estudios de comunicación y protocolo (I)* (pp. 25-35). Pontevedra: Universidad de Vigo. Vicerrectorado de Formación e Innovación Educativa.
- VIDAL GÓMEZ DE TRAVECEDO, R. (2003). Antecedentes legislativos de la ordenación protocolaria en España. In F. Ramos Fernández (Ed.), *Curso superior de comunicación y protocolo* (pp. 57-68). Pontevedra: Extensión universitaria. Universidad Vigo.
- VIDAL GÓMEZ DE TRAVECEDO, R. (2010). Del rango de los símbolos. In F. Ramos Fernández (Ed.), *Estudios de comunicación y protocolo (I)* (pp. 111-115). Pontevedra: Universidad de Vigo. Vicerrectorado de Formación e Innovación Educativa.