

El protocolo del luto oficial: el caso de España por las víctimas de la COVID-19

Official mourning protocol: the case of Spain for the COVID-19 victims

M^a del Carmen Portugal Bueno¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia

portugal.delcarmen@gmail.com

Recepción: 03/02/2022 Revisión: 23/02/2022 Aceptación: 07/03/2022 Publicación: 31/05/2022

Resumen

El luto oficial es el signo exterior de pena y duelo que disponen los Estados para rendir honores a sus fallecidos, independientemente de la causa. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara oficialmente la pandemia de SARS-CoV-2, más conocida como COVID-19. Esta enfermedad epidémica ha causado cerca de novecientos mil muertos en todo el mundo, a fecha de septiembre de 2020. Una catástrofe sanitaria que ha afectado a España y que su Gobierno decidió honrar a sus víctimas por coronavirus con la declaración de luto nacional. Esta investigación, tras analizar el protocolo existente en torno al luto oficial, tanto a nivel nacional como autonómico, ofrece como resultado unas normas de actuación a aplicar en todo el territorio español. De esta manera, se pretende dotar al luto oficial de una escenificación propia y unitaria para la nación, las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas españolas. En consecuencia, la declaración del luto oficial se convierte en la herramienta idónea de protocolo, y por ende de comunicación, para expresar el duelo de todo el pueblo español por las víctimas del coronavirus.

Palabras claves: protocolo, luto oficial, banderas, vexilología, España.

Abstract

¹ Profesora Colaboradora Externa de la Facultad de Derecho de la UNED.

Official mourning is the outer sign of grief and mourning that States provide to honor their deceased regardless of the cause.

On 11 March 2020, the World Health Organization (WHO) officially declared the SARS-CoV-2 pandemic, better known as COVID-19. This epidemic disease has caused more than seven hundred thousand deaths worldwide. A health catastrophe that has affected Spain and that its Government decided to honor its victims for coronavirus with the declaration of national mourning. This research, after analyzing the existing protocol around official mourning, both nationally and regionally, results in rules of action to be applied throughout the Spanish territory. In this way, it is intended to provide the official mourning with its own and unitary staging for the nation, the seventeen autonomous communities and the two Regional Spanish cities. Consequently, the official mourning declaration becomes the ideal tool of protocol, and therefore of communication, to express the mourning of all the Spanish people by the victims of the coronavirus.

Keywords: protocol, oficial mourning, flags, vexilology, Spain.

Sumario

1. Introducción.
 - 1.1 El derecho premial y el luto.
2. Metodología.
3. La legislación del luto oficial.
 - 3.1. Luto nacional.
 - 3.2. Luto autonómico,
4. La escenificación de luto oficial.
5. Las declaraciones de luto oficial por la COVID-19.
 - 5.1. Resultados.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 14 de marzo de 2020 a través del Real Decreto 463/2020 se declaró en España el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Esta declaración afectó a todo el territorio nacional.

El estado de alarma fue prorrogado hasta las 00:00 h del día 21 de junio.

Unos días antes de finalizar el confinamiento, por Real Decreto 538/2020 el Gobierno de España declaró luto nacional. Y previamente, también, a esta declaración, determinadas comunidades autónomas aprobaron luto oficial en sus territorios. De este modo, gobiernos autonómicos precedieron al central en la declaración del luto oficial.

Un hecho que tuvo consecuencias políticas y que se hicieron públicas a través de los medios de comunicación con titulares como «Casado lamenta que el Gobierno siga sin decretar luto oficial por las más de 10.000 víctimas del coronavirus»² o «Sánchez, presionado por Cs, acepta declarar "luto nacional" cuando la mayoría del país entra en fase 1»³.

También originó un debate al respecto entre profesionales del protocolo español en el marco de las Jornadas Protocolo Covid'19, tal y como manifestó su promotor, Carlos Fuente Lafuente: «Cuando más falta hacía la unión de todos los ciudadanos nos hemos dividido entre quienes apostaron por un luto oficial ya y quienes consideramos que es necesario esperar el momento idóneo»⁴

Sobre este asunto, también se manifestó María del Carmen Portugal Bueno en los siguientes términos: «Unos consideran adecuada la declaración del luto oficial como un gesto de solidaridad de la institución hacia la ciudadanía. Otros abogan por decretar luto oficial cuando se supere la crisis sanitaria»⁵

En definitiva, se generó una reflexión en torno a la idoneidad, o no, de declarar luto oficial por parte del gobierno autonómico antes del nacional con motivo de la pandemia.

1.1. El derecho premial y el luto

El honor, tal y como nos recuerda Juan José Feijoo (2010: 204) es una «cualidad moral que nos conduce al cumplimiento de nuestros deberes respecto del prójimo y de nosotros mismos».

² Calleja, M. (3 de abril de 2020). Casado lamenta que el Gobierno siga sin decretar luto oficial por las más de 10.000 víctimas del coronavirus. *ABC*. https://www.abc.es/espana/abci-casado-lamenta-gobierno-siga-sin-decretar-luto-oficial-mas-10000-victimas-coronavirus-202004031314_noticia.html

³ Aliño, B. (6 de mayo de 2020). Sánchez, presionado por Cs, acepta declarar "luto nacional" cuando la mayoría del país entra en fase 1. *20 minutos*. <https://www.20minutos.es/noticia/4248356/0/gobierno-luto-oficial-mayor-parte-poblacion-fase-uno-desescalada/>

⁴ Fuente, C. (3 de mayo de 2020). Protocolo Covid'19, más unidos. *El blog de Carlos Fuente*. <https://carlosfuente.es/2020/05/protocolo-covid19-mas-unidos/>

⁵ Portugal, M.C. (6 de abril de 2020). Luto oficial en tiempo de coronavirus. *Diario Siglo XXI*. <https://www.diariosigloxxi.com/texto-diario/mostrar/1887349/luto-oficial-tiempo-coronavirus>

Uno de estos deberes es exteriorizar y compartir el dolor por la muerte ya que esta «no es una cosa más que me ha sucedido. La tengo que situar en el plano de las cosas importantes y de calado en mi vida: es un acontecimiento», (*¿Por qué lloras? ¿A quién buscas? Meditación cristiana en el duelo*, 2010: 42).

Este acontecimiento, entendido como hecho o suceso que reviste cierta importancia, lo podemos identificar con el término «luto» cuyo significado en la Enciclopedia universal Larousse es «cualquier manifestación social de respeto por la muerte de alguien».

También el luto está relacionado con el duelo, tal y como recoge el *Diccionario de la lengua española*: «demostraciones que se hacen para manifestar el sentimiento que se tiene por la muerte de alguien»⁶.

En definitiva, la declaración de luto es un honor que la institución oficial tiene a su alcance para honrar y homenajear a sus fallecidos. Y por esto mismo, tiene una relación estrecha con el derecho premial y, en consecuencia, con las normas de protocolo. Aunque es necesario añadir que la declaración de luto oficial forma parte de «un conjunto atípico de distinciones», (GARCÍA-MERCADAL, F. «Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al derecho premial», *Emblemata*, 16, 2010, pp. 205-235, p. 229).

En consecuencia, la declaración de luto debe estar recogida en los reglamentos de honores y distinciones de las instituciones oficiales en cualquiera de sus niveles territoriales y de competencia: nacional, autonómico, provincial y local.

2. METODOLOGÍA

La investigación llevada a cabo con el objetivo de realizar el presente artículo se ha basado tanto en la investigación primaria como en la secundaria.

Por investigación primaria «se entiende aquella que es realizada a partir de datos que son recogidos de la realidad directamente por quien realiza la investigación mediante la aplicación de una o varias técnicas de obtención de información», (BERGANZA Y RUIZ, 2010: 78). Una de estas herramientas es el cuestionario y es el empleado en esta ocasión.

Entre el 12 y el 18 de agosto de 2020 se envió un correo electrónico a los gobiernos de las diecisiete comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León), y a las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) en relación al luto oficial. En dicho mensaje se les solicitaba información

⁶ Diccionario de la *Real Academia Española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/luto>

sobre la existencia, o no, de normativa en relación al luto oficial en sus territorios y a su proceder en el caso a estudio.

En definitiva, se trabajó con una muestra de diecinueve instituciones, de las cuáles se obtuvo la respuesta, entre el 13 de agosto y el 21 de septiembre, de once de ellas, es decir, el 58% de la muestra: La Rioja, Asturias, Aragón, Navarra, Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Baleares. En sus respuestas se informaba sobre la existencia, o no, de normativa en relación a la declaración de luto oficial, y sobre la iniciativa, o no, de declaración de luto oficial en la comunidad con motivo de los fallecidos por la COVID-19.

El análisis de la información recibida ha servido para establecer una unificación de criterios y de actuaciones en el territorio nacional en relación a la declaración de luto oficial.

La investigación secundaria es aquella «elaborada a partir de datos recogidos por otros investigadores en estudios previos», (BERGANZA Y RUIZ, 2010: 78). En relación a estos datos la bibliografía es escasa, aun así, se ha podido contar con el análisis y reflexión de expertos en la materia como Barquero, Cid, Feijoo, Fernández, Fuente, García-Mercadal, López-Nieto, Orozco y Vilarrubias.

3. LA LEGISLACIÓN DEL LUTO OFICIAL

3.1. Luto nacional

A nivel nacional no hay aprobada normativa alguna sobre el luto oficial y su protocolo. Aunque encontramos referencias en el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares.

Concretamente, el artículo 3.2 nos indica que: «No se rendirán honores, salvo los fúnebres, y la Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche cuando el Gobierno decrete 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».

Más referencias al luto oficial podemos leer en el artículo 39.3 en relación a los honores fúnebres militares: «Los días de luto oficial a las Banderas de las unidades que participen en actos oficiales se les pondrán una corbata negra y la bandera permanecerá izada a media asta».

El real decreto del 2010 también nos aporta información referente al luto oficial y su aplicación en los honores fúnebres al rey, la Familia Real y a los infantes de España. En este sentido, el artículo 42 nos enseña que: «La naturaleza y extensión del luto oficial como consecuencia del fallecimiento del titular de la Corona se regularán por las normas que dicte

el Gobierno». Esta misma indicación es la señalada para el heredero de la Corona, tal y como se recoge en el artículo 43.

3.2. Luto autonómico

La Constitución española reconoce en su artículo 2 la indisoluble unidad de España y «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Esta máxima es el origen de la actual organización territorial del Estado que aglutina diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Y estas «diecisiete Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla tienen banderas propias definidas en sus correspondientes Estatutos y en muchas Comunidades desarrolladas posteriormente mediante leyes aprobadas por sus respectivos parlamentos», (CID, 2006: 53). Además, las banderas autonómicas toman precedencia sobre las locales y «ambas a continuación de la bandera nacional», (CID, B. «El protocolo oficial», *Asamblea*, 15, 2006, pp. 45-90, p. 53).

Las comunidades autónomas son entidades territoriales dotadas de poder legislativo y con competencias ejecutivas. Y entre sus facultades tienen el derecho de «conceder honores y distinciones a las sociedades que gobiernan», (PORTUGAL, 2017: 16).

En este sentido, las comunidades autónomas tienen autoridad para declarar luto oficial en su territorio. Y así lo recuerda el artículo 3.2. del Real Decreto 684/2010: «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». Sin embargo, no todas regulan la declaración de luto.

Las comunidades autónomas que tienen aprobada la declaración de luto oficial en sus reglamentos de honores y distinciones son Asturias, Cantabria, La Rioja y la ciudad autónoma de Melilla.

La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias por la Ley 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias, contempla la declaración del luto oficial en el artículo 22 del capítulo VII:

1. El Consejo de Gobierno podrá decretar luto oficial en el territorio del Principado de Asturias, durante los días que estime oportuno, en los supuestos de fallecimiento de personas relevantes para la región o de siniestros de los que se deriven consecuencias graves para Asturias. En casos de urgencia, la declaración de luto oficial podrá efectuarse por resolución del Presidente, de la que dará cuenta al Consejo de Gobierno en la primera reunión que éste celebre.

2. La declaración de luto oficial comportará que las banderas ondeen a media asta en todos los edificios de las Administraciones Públicas del Principado de Asturias.

3. En caso de fallecimiento de un Diputado de la Junta General o de un miembro del Consejo de Gobierno, las banderas del Palacio de la Junta General ondearán a media asta el día de su fallecimiento.

La Comunidad Autónoma de Cantabria recoge la declaración de luto oficial en el artículo 1 de la Ley 2/1987, de 6 de marzo, de Honores, Condecoraciones y Distinciones, de la Diputación Regional de Cantabria. Este honor es desarrollado en el artículo 16 del capítulo III de la citada ley:

1. El Consejo de Gobierno podrá decretar luto oficial en el territorio de Cantabria, durante los días que estime oportuno, en los supuestos de fallecimiento de personas distinguidas o condecoradas en vida o a título póstumo por la Diputación Regional de Cantabria o de siniestros de los que se deriven consecuencias graves para Cantabria. En casos de urgencia, la declaración de luto oficial podrá efectuarse por Resolución del Presidente, de la que dará cuenta al Consejo de Gobierno en la primera reunión que éste celebre.

2. La declaración de luto oficial comportará que las banderas ondeen a media asta en todos los edificios de la Diputación Regional de Cantabria.

3. En caso de fallecimiento de un Diputado de la Asamblea Regional o de un miembro del Consejo de Gobierno, las banderas ondearán a media asta el día de su fallecimiento en sus respectivas sedes.

La Rioja marca su protocolo de luto oficial a través de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los honores, distinciones y protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se trata del artículo 22:

1. El Gobierno podrá decretar luto oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante los días que estime oportuno, en los supuestos de fallecimiento de personas relevantes para la región o de siniestros de los que se deriven consecuencias graves para La Rioja, así como por otros hechos cuya gravedad justifique la citada declaración.

2. En casos de urgencia, la declaración de luto oficial podrá efectuarse por Decreto del Presidente, del que dará cuenta al Gobierno de La Rioja en la primera reunión que éste celebre.

3. La declaración de luto oficial comportará que las banderas ondeen a media asta en todos los edificios de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Ciudad Autónoma de Melilla en su Reglamento de protocolo y ceremonial de la Ciudad Autónoma de Melilla recoge la declaración de luto oficial, concretamente en su artículo 20.6: «Declaración de luto oficial, a fin de honrar a título póstumo a personas que

hayan sido relevantes para la Ciudad Autónoma o en caso de siniestros de los que se deriven con secuencias graves para la Ciudad».

4. LA ESCENIFICACIÓN DEL LUTO OFICIAL

La plasmación visual del luto oficial se fundamenta en el izado a media asta en las banderas de exterior, según marca el artículo 3.2 del Reglamento de Honores Militares, y en la colocación de un crespón en la moharra del mástil de las banderas de interior, por tradición.

En referencia al izado a media asta, Juan de Dios Orozco (2016) nos explica que «ello viene a significar que el luto público solo es de aplicación a la mayoría de las banderas de exterior o de driza, que son las únicas con las que se puede ejecutar lo determinado por real decreto». Así mismo, nos recuerda que las banderas de interior no se pueden colocar a media asta.⁷

En definitiva, la expresión «a media asta» hace referencia a las banderas que ondean «sujetas por una cuerda (técnicamente llamada cabo) atada en el extremo superior del asta, quedando así sujeta por los dos extremos (endrizar)», (VILARRUBIAS, 2010: 335).

Otra acción a llevar a cabo en el luto oficial, sumada a las anteriores, puede ser la suspensión de la actividad oficial durante los días declarados de duelo.

En referencia a esta escenificación surge debate en torno a la autoridad que cada institución oficial tiene para izar a media asta tanto su propia bandera como las enseñas de otros organismos oficiales.⁸

⁷ Sin embargo, la mayoría de los actos se llevan a cabo en el interior de los locales, en cuyas instalaciones las banderas son de enastar y no pueden colocarse a media asta. Además, estéticamente no quedaría bien. El recurso de algunos profesionales poco avezados es colocar un lazo negro sobre el paño de la bandera, circunstancia esta de mal gusto y a todas luces ilegal, porque no se puede añadir ningún elemento a la bandera o escudo. Además, «coser» algo a la bandera va en contra de toda la tradición y norma en vexilología. (OROZCO, J. *Protocolo para la organización de actos oficiales y empresariales*. México, IC, 2016).

⁸ Es muy frecuente ver en Ayuntamientos y edificios de diferentes instituciones, por motivo de algún atentado o tragedia, la Bandera Nacional a media asta, en muestra de luto oficial. La regulación de la Bandera de España, en estos casos, es potestad exclusiva del Gobierno y así lo tiene que decretar en Consejos de Ministros. Un Ayuntamiento, o cualquier localidad, no tiene ninguna potestad sobre la Bandera Nacional, sólo sobre la bandera de su localidad, y es el pleno del Ayuntamiento el que debe expresar el deseo de manifestar el duelo local. Y esto mismo se puede aplicar en las Comunidades Autónomas, que son las capacitadas para decretar luto oficial en la Comunidad Autónoma y, por tanto, que la bandera de la Comunidad afectada sea colocada a media asta. (BARQUERO, J.D. y FERNÁNDEZ, L.F. *Los secretos del protocolo, relaciones públicas y la publicidad*. Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 65).

Carlos Fuente (2010) también se pronuncia al respecto: «La bandera municipal, ondeará a media asta siempre que lo haga las banderas de España o de la comunidad, una vez que se tenga conocimiento de la declaración de luto oficial», (FUENTE, 2010: 539).

Por su parte, Francisco López-Nieto (2006), recogiendo las enseñanzas de Miguel Díaz-Peche, recuerda que solamente el Gobierno español puede decretar luto nacional y, en consecuencia, izar la bandera nacional a media asta, sin que esto afecte al resto de banderas.⁹

A lo dicho anteriormente, López-Nieto ofrece su opinión personal concluyendo que, por ejemplo, en una declaración de luto local, todas las banderas que ondeen en el ayuntamiento deben ondear a media asta.¹⁰

En cuanto a la decisión de suprimir banderas, esta acción también es señalada por Carlos Fuente en el caso de luto oficial local: «arriado de las banderas municipales a media asta que ondeen en el exterior de los edificios públicos municipales y retirar, en señal de respeto, la bandera nacional y de la comunidad de los citados edificios», (FUENTE, 2010: 539).

Sin embargo, en esta circunstancia hay que recordar que 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 en su artículo tercero obliga a que la bandera de España ondee en el exterior de « todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado».

En relación a la materialización de la declaración del luto oficial, la Asociación Aragonesa de Protocolo elaboró un documento en el marco de las Jornadas Protocolo

⁹ La bandera nacional solo puede ondear izada a media asta cuando así lo establezca el Gobierno de la Nación reunido en Consejo de Ministros, sin que tal decisión afecte a las banderas autonómicas o municipales. Por la misma razón, la declaración de luto oficial, por decreto autonómico o decreto provincial o municipal, sólo puede afectar a la bandera de la institución que decreta el duelo, y no a las demás, a no ser que las otras instituciones se unan al mismo. Esta opinión no coincide con lo que a veces practican los responsables de instituciones locales y creen los expertos, que en unos casos optan por colocar alguna bandera a media asta y otros no, y en otros, por suprimir banderas. (LÓPEZ-NIETO, F. *Honores y protocolo*. Madrid, El Consultor, 2006, p.542).

¹⁰ El luto no es de las banderas sino de las personas en un territorio, por lo que no puede entenderse que el dolor, y por tanto, el luto sea divisible: no parece lógico que un ciudadano guarde dolor como vecino de un municipio, pero no lo sienta como miembro de la Comunidad autónoma o como español. A mi entender, un municipio (o una Comunidad autónoma) está en su derecho de decretar el luto en su territorio (o en su ámbito) y, en consecuencia, deberían colocarse a media asta todas las banderas que en él se exhiben. (LÓPEZ-NIETO, *Honores y protocolo*, p. 542).

Covid`19. En este informe se pone en conocimiento el uso de las banderas sin criterio y la necesidad de consenso a la hora de fijar unas reglas de uso en torno a la declaración del luto.

Como propuesta, la Asociación Aragonesa de Protocolo realizó una clasificación del luto bajo las mismas directrices que la clasificación de los actos oficiales recogida en el artículo 3 del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. En consecuencia, se establece dos calificaciones de la declaración de luto:

- De carácter general: «cuando el hecho afecta a la totalidad, a todos los territorios, a todos los ámbitos del Estado».
- De carácter especial: «cuando se trata de acontecimientos exclusivos del ámbito territorial de una parte del Estado».

El luto de carácter general es el decretado por el presidente del Gobierno de España y su ámbito de actuación abarca «todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado». Esto significa que las banderas de España, autonómicas, provinciales y locales deben ondear a media asta en el exterior y en el interior se hará uso de un crespón en la moharra del mástil.

El luto de carácter especial es el decretado por la autoridad del ámbito territorial y su ámbito de actuación abarca «todos los edificios y establecimientos de la Administración que ha declarado el luto». Es decir, la bandera de la institución que ha declarado el duelo y sus inferiores, si las hubiera, ondearán a media asta en el exterior y en el interior llevarán un crespón. Además, «como testimonio, en su caso, de pertenencia a una colectividad común de ámbito territorial superior y como muestra fehaciente de pertenencia y de soberanía, las banderas de los niveles superiores a la autoridad declarante de la organización territorial del Estado, podrán seguir las mismas normas».

Esta última aseveración, «podrán seguir las mismas normas», se plantea a través de varios caminos:

- Solicitud a la jefatura de protocolo de presidencia del Gobierno del izado a media asta de la bandera de España.
- Solicitud al representante ordinario del Estado en la comunidad autónoma, es decir, al presidente autonómico.
- Solicitud al delegado del Gobierno del territorio del izado a media asta de la bandera de España.

En el segundo caso, dicha iniciativa se fundamenta en el artículo 152 de la Constitución española, que indica que al presidente le «corresponde la dirección del Consejo

de gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla».

La última opción está justificada gracias a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En esta normativa se explica en su artículo 72.1 que «los Delegados del Gobierno representan al Gobierno de la Nación en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en los mismos a través de sus respectivos Presidentes». Y entre sus funciones el artículo 73.1.d.3º nos indica el siguiente: «Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes».

Esta propuesta de la Asociación Aragonesa de Protocolo se fundamenta en el concepto de «quien puede lo más, puede lo menos».¹¹

En definitiva, este axioma es uno de los principios generales del Derecho y consiste en «tener por ordenado o permitido de manera implícita, que se haga algo menor -de rango inferior- de lo que está ordenado o permitido expresamente por la ley», (PARÉS, A. «Qui potest plus, potest minus O de la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias inferiores al monto único tasado por ley», *Revista de Derecho Público*, 124, 2010, pp. 49-60, p. 59).

5. LAS DECLARACIONES DE LUTO OFICIAL POR LA COVIDA-19

A continuación, detallamos por orden cronológico las aprobaciones de luto oficial en el territorio nacional con motivo de los fallecidos por la COVID-19.

- Decreto 12/2020, de 28 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid con motivo del gran número de fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19.

Declarar luto oficial desde las 00:00 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.

¹¹ Con apoyo en este principio general del derecho, que se conoce bajo el apotegma jurídico qui potest plus, potest minus, nos posicionamos para defender que tiene permitido, de manera implícita, quien puede ejecutar decisiones superiores, hacerlo también sobre las inferiores. Esto es: quien puede ordenar el arriado de la bandera de España, lo haría de facto en las banderas oficiales de los ámbitos territoriales de las partes que integran el todo.

En sentido contrario, afirmamos que quien puede lo menos, no puede lo más. Es decir, no puede autoridad de rango territorial inferior ordenar acciones sobre los símbolos de rango territorial superior.

Esta es la primera declaración de luto oficial que se aprueba en España con motivo de los fallecidos por la COVID-19. Es de destacar que especifica que afecta a la bandera de la Comunidad de Madrid y el inicio temporal de la declaración, pero no el final de la misma.

- Decreto del Presidente nº 2/2020, de 2 de abril, por el que se declara Luto Oficial en la Región de Murcia, con motivo de los fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19.

Declarar Luto Oficial desde las 00:00 horas del viernes 3 de abril de 2020 y hasta nueva disposición, debiendo ondear durante este periodo la bandera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a media asta en todos los edificios públicos donde su uso sea obligatorio.

- Acuerdo 2/2020, de 2 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Castilla y León.

Declarar luto oficial desde las 00:00 horas del 3 de abril de 2020, durante el cual las banderas oficiales ondearán a media asta en todos los edificios públicos de la Comunidad.

- Decreto nº 70 de fecha 3 de abril de 2020, declarando luto oficial en la ciudad autónoma de Melilla, con motivo de los fallecimientos acaecidos por la pandemia producida por el COVID-19.

Declarar el Luto Oficial en la Ciudad Autónoma de Melilla, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Honores y Distinciones, debiendo ondear las banderas a media asta en todos los edificios de la Administración de la Ciudad desde las 00:00 horas del día 4 de abril del 2020 hasta nueva disposición.

- Acuerdo de 17 de abril de 2020, del Consell, de aprobación de la declaración institucional de luto oficial por las víctimas de la Covid-19.

Primero. Declarar el luto oficial en toda la Comunitat Valenciana el domingo 19 de abril.

Segundo. Como muestra de respeto, pésame y reconocimiento por las personas que han perdido la vida a causa de la Covid-19, ese día las banderas oficiales ondearán a media asta en el exterior de los edificios públicos de la Generalitat Valenciana.

Tercero. Invitar al conjunto de las instituciones valencianas a secundar esta medida y a que ese día bajen sus banderas a media asta en todos los edificios oficiales.

Cuarto. Para recordar a las víctimas de esta pandemia y honrar su memoria, convocar tres minutos de silencio el domingo 19 de abril a las doce del mediodía, momento en que los

valencianos y las valencianas podrán expresar su pésame saliendo a los balcones, en silencio, durante tres minutos.

Quinto. Después de este acto de recuerdo en medio de la pandemia, y una vez haya sido superada la crisis sanitaria, se decretará un luto oficial con un sentido homenaje de recuerdo a todas las víctimas y también de apoyo a sus familias, así como para testimoniar el agradecimiento de la Generalitat Valenciana a todas las personas que han ayudado a mitigar los efectos de la pandemia de la Covid-19.

- Resolución de 21 de abril de 2020, por la que se decreta luto oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Primero. Declarar Luto Oficial en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria desde las 00:00 horas del día 22 de abril, hasta las 24:00 horas del día 9 de mayo. Durante estos días en todos los edificios del Gobierno de Cantabria las banderas ondearán a media asta.

- Decreto 65/2020, de 30 de abril, por el que se declara luto oficial en Galicia con motivo de los fallecimientos producidos como consecuencia de la pandemia del coronavirus COVID-19.

1. Se declara luto oficial en Galicia desde las 00.00 horas del día 1 de mayo hasta las 24.00 horas del día 31 de mayo de 2020.

2. Durante estos días ondearán a media asta las banderas oficiales en todos los centros y edificios públicos dependientes de la Xunta de Galicia.

En conjunto, en el mes de abril seis comunidades autónomas declaran luto oficial en su territorio: Murcia, Castilla y León, Melilla, Comunidad Valenciana, Cantabria y Galicia. Solamente Murcia especifica su bandera autonómica en el texto del decreto, mientras que el resto solamente hacen referencia a las banderas oficiales, sin especificar cuáles son. En referencia a la calendarización del luto, se indica el inicio del mismo pero no su final, a excepción de la Comunidad Valenciana.

- Decreto del Presidente 1/2020, de 4 de mayo, por el que se declara luto oficial en la Comunidad Autónoma de Andalucía en reconocimiento y respeto a las personas fallecidas a consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19 y de solidaridad con sus familias.

1. Se declara luto oficial en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde las 00 horas del día 7 de mayo de 2020 hasta las 24 horas del día 13 de mayo de 2020.

2. Durante los días de luto oficial la bandera de Andalucía ondeará a media asta en el exterior de los edificios públicos donde su uso sea obligatorio.

- Resolución del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria de 8 de mayo de 2020, por la que se concede la prórroga de la declaración de Luto Oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Primero. Prorrogar la declaración de Luto Oficial en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, desde las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020 y por el tiempo que se encuentre vigente la declaración de estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Segundo. Durante estos días en todos los edificios del Gobierno de Cantabria las banderas ondearán a media asta.

- 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.

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.

- Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 5/2020, de 26 de mayo, por el que se declara luto oficial por las personas fallecidas por el COVID-19.

Se declara luto oficial en la Comunidad Foral de Navarra desde las 00:00 horas del día 27 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 6 de junio, periodo que la bandera de Navarra ondeará a media asta en todos los edificios públicos.

- Decreto 46/2020, de 26 de mayo, del Presidente, por el que se declara luto oficial en memoria de las víctimas por la pandemia del COVID-19.

Primero. Declarar luto oficial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, desde las 00:00 horas del día 27 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 6 de junio de 2020.

Segundo. Los efectos de la declaración de luto oficial decretado en el apartado anterior se concretan en que las banderas ondeen a media asta en todos los edificios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Decreto 58/2020, de 26 de mayo, por el que se declara duelo en todo el territorio de Cataluña con motivo de la pandemia generada por la COVID-19.

Artículo 1. Declarar duelo en todo el territorio de Cataluña, desde la publicación de este Decreto hasta el día 5 de junio de 2020 (incluido).

Artículo 2. Durante este período de duelo las banderas ondearán a media asta en los edificios y dependencias de la Generalidad y en las corporaciones públicas de Cataluña.

- Decreto 19/2020, de 27 de mayo, del Presidente de la Junta de Comunidades, por el que se declara, el 31 de mayo de 2020, día de duelo por las víctimas por COVID-19 en Castilla-La Mancha y de homenaje a todos los profesionales que trabajan en la lucha contra la pandemia.

1. En el presente año 2020, el día 31 de mayo, Día de Castilla-La Mancha, será día de duelo y memoria por las víctimas por COVID-19, y de homenaje a todos los profesionales que trabajan por la lucha contra la pandemia.

2. El Gobierno de Castilla-La Mancha se adhiere a la declaración de luto decretado por el Gobierno de España, por 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.

3. Durante todo el luto oficial, la bandera de Castilla-La Mancha ondeará a media asta en el exterior de los edificios públicos donde su uso sea obligatorio.

Durante el mes de mayo el Gobierno de España declara luto oficial marcando una línea temporal concreta, a la que se suman Navarra, Canarias y Castilla La Mancha.

- Decreto 14/2020, de 3 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se pone fin a la declaración de luto oficial en la Comunidad de Madrid, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Madrid con motivo del gran número de fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19.

Primero. Poner fin a la declaración de luto oficial decretado por la Comunidad de Madrid desde las 00:00 horas del 30 de marzo de 2020 con motivo del gran número de fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19.

Segundo. El presente Decreto producirá efecto desde las 12:00 horas del domingo 7 de junio de 2020, consumándose así 70 días de luto oficial en la Comunidad de Madrid.

- Acuerdo 6/2020, de 5 de junio, del presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se dispone la finalización del luto oficial en la Comunidad de Castilla y León.

El luto oficial en la Comunidad de Castilla y León declarado por Acuerdo 2/2020, de 2 de abril, finaliza a las 00 horas del día 6 de junio.

- Decreto del Presidente nº 5/2020, de 18 de junio, por el que se declara el fin del luto oficial en la Región de Murcia, con motivo de los fallecidos a consecuencia de la pandemia.

Declarar fin el luto oficial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a partir de las 00:00 horas del próximo 21 de junio.

Finalmente, en el mes de junio los gobiernos de Madrid, Castilla León y Murcia decretan la finalización del luto en sus territorios.

5.1. Resultados

La declaración de luto nacional fue aprobada el 26 de mayo de 2020. Anterior a esta fecha, ocho comunidades autónomas decretaron luto oficial en su territorio. En relación a la modalidad elegida para dictar dicha declaración el 60% de las comunidades eligieron el decreto, frente al 18% que eligió el acuerdo y el 12% la resolución.

De este conjunto de comunidades, tres de ellas (Andalucía, Murcia y Madrid) redactaron la declaración con referencia explícita a sus banderas. El resto de las autonomías hicieron mención a la acción de izar la bandera a media asta con términos genéricos como «banderas» y «banderas oficiales»: Castilla y León, Melilla, Comunidad Valenciana, Cantabria, Galicia, Navarra, Canarias y Castilla La Mancha.

Sin embargo, esta referencia textual no implicó que el izado a media asta se limitara a la enseña citada, como fue en el caso de Madrid y Murcia, tal y como recoge la fototeca.¹²

En referencia al período temporal del luto, cinco comunidades autónomas no fijan la finalización del mismo. Murcia, Madrid y Melilla señalan en sus decretos que el duelo concluirá «hasta nueva disposición». Cantabria señala que en su territorio el luto permanecerá hasta el fin del estado de alarma. Y Castilla y León marca el inicio del luto, pero no hace referencia alguna a su finalización.

La Comunidad de Madrid, Castilla y León y la Región de Murcia, aprueban la finalización del luto en sus territorios en el mes de junio, coincidiendo con el fin del luto nacional.

6. CONCLUSIONES

El Real Decreto 684/2010 nos descubre que el luto nacional es decretado por el Gobierno de España y se manifiesta a través del izado a media asta de la bandera española y

¹² (30 de marzo de 2020). Banderas a media asta en la Comunidad de Madrid por los fallecidos por coronavirus. *Europapress*. <https://fotos.europapress.es/temasactualidad/f2753832/>

Valero, F. (2 de abril de 2020). Banderas a media asta: decretan luto oficial en la Región por las víctimas de la pandemia. *Murcia Plaza*. <https://murciaplaza.com/banderas-a-media-asta-decretan-luto-oficial-en-la-region-por-las-victimas-del-coronavirus>

de la fijación de un periodo de tiempo determinado. Es decir, es necesario establecer con claridad y exactitud los días de luto oficial.

Estas reglas se extrapolan a las declaraciones de luto autonómicos y locales, tal y como indica la citada normativa.

En referencia a la autoridad de la institución oficial sobre banderas que no son propias, tenemos que recordar que la regulación de la bandera de España es potestad exclusiva del Gobierno español. Así mismo, la regulación de las banderas autonómicas y locales es potestad exclusiva de sus correspondientes gobiernos.

Esta atribución trae consigo, para Miguel Díaz-Peche, que, por ejemplo, la declaración de luto nacional, establecida por el Gobierno, y su consiguiente izado a media asta de la bandera de España, no afecta a las banderas autonómicas y locales. Al igual, que la declaración de luto autonómico o local no implica el izado a media asta de la bandera nacional.

A las indicaciones ofrecidas por Díaz-Peche en referencia a la declaración de luto nacional, tenemos que recordar el artículo 6 de la Ley 39/1981:

1. Cuando se utilice la bandera de España ocupará siempre lugar destacado, visible y de honor.
2. Si junto a ella se utilizan otras banderas, la bandera de España ocupará lugar preeminente y de máximo honor y las restantes no podrán tener mayor tamaño.

La escenificación del luto nacional con la bandera de España izada a media asta y acompañada por otras banderas de rango inferior en su posición ordinaria, supone un incumplimiento de la ley de banderas.

La aportación de la Asociación Aragonesa de Protocolo nos indica que, en la declaración de luto nacional, las banderas de España y sus inferiores ondearán a media asta. Y en el caso de luto autonómico o local sus banderas serán izadas a media asta, pero no así la nacional, a no ser que se obtenga la aprobación correspondiente.

En definitiva, la declaración del luto oficial está sujeta a una serie de normas o recomendaciones. Por ejemplo, la declaración del luto nacional se aprueba por el Consejo de Ministros, el autonómico por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, y el local por el pleno de la entidad local.

En referencia a las banderas de exterior, la declaración de luto oficial se escenifica con la enseña izada a media asta por un periodo de tiempo determinado. Por su parte, las banderas de interior escenifican el luto con la colocación de un crespón en la moharra de la asta.

La declaración de luto oficial por decreto autonómico o local sólo afecta a la bandera de la institución que decreta el duelo.

En consecuencia, en el caso de luto nacional, todas las banderas territoriales presentes (nacional, autonómica y local) se izarán a media asta. Si el luto es autonómico, serán las banderas de la comunidad autónoma que ha decretado el luto oficial y las locales, a excepción de la bandera de España, las que se izarán a media asta. Y si el luto es municipal, solamente será izada a media asta la bandera local.

Cuando se decrete luto, la bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 6/2020, de 5 de junio, del presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se dispone la finalización del luto oficial en la Comunidad de Castilla y León. 5 de junio de 2020. BOCYL n.º 111.

Acuerdo de 17 de abril de 2020, del Consell, de aprobación de la declaración institucional de luto oficial por las víctimas de la Covid-19. 17 de abril de 2020. DOGV n.º 8791.

Acuerdo 2/2020, de 2 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Castilla y León. 3 de abril de 2020. BOCYL n.º 69.

BARQUERO, J.D. y FERNÁNDEZ, L.F. (2007). *Los secretos del protocolo, relaciones públicas y la publicidad*. Valladolid, España: Lex Nova.

BERGANZA, M.R. y RUIZ, J.A. (2010). *Investigar en Comunicación. Guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en Comunicación*. Madrid, España: McGraw Hill.

CID, B. (2006). «El protocolo oficial», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 15, pp 45 – pp 90.

Decreto del Presidente n.º 5/2020, de 18 de junio, por el que se declara el fin del luto oficial en la Región de Murcia, con motivo de los fallecidos a consecuencia de la pandemia. 20 de junio de 2020. BORM n.º 141.

Decreto 14/2020, de 3 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se pone fin a la declaración de luto oficial en la Comunidad de Madrid, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Madrid con motivo del gran número de fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19. 6 de junio de 2020. BOCM n.º 136.

Decreto 19/2020, de 27 de mayo, del Presidente de la Junta de Comunidades, por el que se declara, el 31 de mayo de 2020, día de duelo por las víctimas por COVID-19 en Castilla-La Mancha y de homenaje a todos los profesionales que trabajan en la lucha contra la pandemia. 27 de mayo de 2020. DOCM n.º 104.

Decreto 58/2020, de 26 de mayo, por el que se declara duelo en todo el territorio de Cataluña con motivo de la pandemia generada por la COVID-19. 27 de mayo de 2020. DOGC n.º 8142.

Decreto 46/2020, de 26 de mayo, del Presidente, por el que se declara luto oficial en memoria de las víctimas por la pandemia del COVID-19. 27 de mayo de 2020. BOC n.º 113.

Decreto 65/2020, de 30 de abril, por el que se declara luto oficial en Galicia con motivo de los fallecimientos producidos como consecuencia de la pandemia del coronavirus COVID-19. 30 de abril de 2020. DOG n.º 83-Bis.

Decreto nº 70 de fecha 3 de abril de 2020, declarando luto oficial en la ciudad autónoma de Melilla, con motivo de los fallecimientos acaecidos por la pandemia producida por el COVID-19. 3 de abril de 2020. BOCME n.º 11.

Decreto 12/2020, de 28 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid con motivo del gran número de fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19. 30 de marzo de 2020, BOCM n.º 77.

Decreto del Presidente 1/2020, de 4 de mayo, por el que se declara luto oficial en la Comunidad Autónoma de Andalucía en reconocimiento y respeto a las personas fallecidas a consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19 y de solidaridad con sus familias. 6 de mayo de 2020. BOJA n.º 23 extraordinario.

Decreto del Presidente nº 2/2020, de 2 de abril, por el que se declara Luto Oficial en la Región de Murcia, con motivo de los fallecidos a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19. 3 de abril de 2020. BORM n.º 78.

Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 5/2020, de 26 de mayo, por el que se declara luto oficial por las personas fallecidas por el COVID-19. 27 de mayo de 2020. BOM n.º 114.

FEIJOO, J.J. (2010). *Prontuario básico de protocolo*. Asturias, España: Trea.

FUENTE, C. (2010). *Protocolo oficial*. Madrid, España: Protocolo.

GARCÍA-MERCADAL, F. (2010). «Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al derecho premial», *Emblemata*, 16, pp 205 - pp 235.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. 2 de octubre de 2015. BOE n.º 236.

Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. 4 de abril de 2001. BOE n.º 81.

Ley 2/1987, de 6 de marzo, de Honores, Condecoraciones y Distinciones, de la Diputación Regional de Cantabria. 8 de mayo de 1987. BOE n.º 110.

Ley 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias. 30 de mayo de 1986. BOPA n.º 125.

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. 12 de noviembre de 1981. BOE n.º 271.

LÓPEZ-NIETO, F. (2006). *Honores y protocolo*. Madrid, España: El Consultor.

OROZCO. J. (2016). *Protocolo para la organización de actos oficiales y empresariales*. Ciudad de México, México: IC.

PARÉS, A. (2010). «Qui potest plus, potest minus O de la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias inferiores al monto único tasado por ley», *Revista de derecho público*, n.º 124, pp 49 – pp 60.

PORTUGAL, M.C. (2017). *Manual de protocolo*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

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. 27 de mayo de 2020. BOE n.º 150.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. 14 de marzo de 2020. BOE n.º 67.

Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares. 22 de mayo de 2010. BOE n.º 125.

Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. 8 de agosto de 1983. BOE n.º 188.

Resolución del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria de 8 de mayo de 2020, por la que se concede la prórroga de la declaración de Luto Oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. 8 de mayo de 2020. BOC n.º 37.

Resolución de 21 de abril de 2020, por la que se decreta luto oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. 22 de abril de 2020. BOC n.º 30.

VILARRUBIAS, F.A. (2010). *Tratado de protocolo, heráldica, vexilología y emblemática nacional e internacional*. Oviedo, España: Ediciones Nobel.

(2006). *Enciclopedia Universal Larousse* (vol. 17). España: Larousse Editorial.

(2010) *¿Por qué lloras? ¿A quién buscas? Meditación cristiana en el duelo*. Alicante, España: ASV Funeser.