

Sphera Publica

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

sphera.ucam.edu

ISSN: 1576-4192 • Número 17 • Vol. II • Año 2017 • pp. 155-166

El derecho premial como herramienta de comunicación política: análisis de los reglamentos de honores de las comunidades autónomas

María del Carmen Portugal Bueno, **Universidad Nacional de Educación a Distancia**
portugal.delcarmen@gmail.com

Recibido: 14/05/2017 • Aceptado: 01/12/2017 • Publicado: 21/12/2017

Cómo citar este artículo: Portugal-Bueno, M. (2017). El derecho premial como herramienta de comunicación política: análisis de los reglamentos de honores de las comunidades autónomas. *Sphera Publica*, 2, (17), 155-166.

Resumen

Los gobiernos españoles de las comunidades autónomas tienen aprobados sus correspondientes reglamentos de honores y distinciones civiles. El derecho premial se convierte en una herramienta de comunicación política de indudable repercusión para la sociedad, y a su vez en una técnica de fomento. La recopilación y el análisis de los diferentes reglamentos de honores y distinciones de las entidades territoriales de España lleva a concretar cuáles son las razones por las cuales los diferentes gobiernos aprueban articulado de derecho premial. Para realizar la investigación se ha recurrido a fuentes primarias, es decir, a los departamentos responsables de las relaciones institucionales de cada organismo oficial. Entre los motivos principales para la concesión de honores se encuentra comunicar a la comunidad los valores y principios dignos de mención a través del ejemplo de un ciudadano o sociedad. Este objetivo ha sido corroborado por la presente investigación junto a convertirse, de este modo, en una herramienta de comunicación política.

Palabras clave: *Comunicación, condecoración, derecho premial, distinción, honor.*

Premial law as a tool for political communication: analysis of honor regulations of the autonomous communities

María del Carmen Portugal Bueno, **Universidad Nacional de Educación a Distancia**
portugal.delcarmen@gmail.com

Received: 15/05/2017 • Accepted: 01/12/2017 • Published: 21/12/2017

How to reference this paper: Portugal-Bueno, M. (2017). Premial law as a tool for political communication: analysis of honor regulations of the autonomous communities. *Sphera Publica*, 2, (17), 155-166.

Abstract

The Spanish governments of the territorial entities (autonomous communities) have approved their corresponding regulations of civil honors and distinctions. There are multiple reasons for these regulations; however, there's only one purpose: to communicate with the community they govern. Premial Law becomes a tool for political communication of undoubted repercussion for the society, becoming at the same time a technique of promotion. The compilation and analysis of the different regulations of honors and distinctions of the territorial entities of Spain lead to specify what are the reasons through which the different governments approve the contents of Premial Law. Among the main reasons we can remark the communication to the community of the values and principles that are worthy of mention based on the example of a citizen or society. That is why Premial Law, as an incentive action, is a tool of political communication of great interest to the governments since they decide which are the appropriate and exemplary behaviors for the community, and why these are officially and publicly awarded.

Key words

Communication, decoration, premier laws, distinction, honor.

Introducción

La Constitución española (1978) establece en su artículo 148 las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas y entre ellas destaca «el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma». Y esta medida de fomento puede derivar en la promoción de determinadas personas, físicas o jurídicas, que destacan en el ámbito político, económico, cultural, deportivo o social de la comunidad.

En este sentido, las entidades territoriales se encuentran facultadas para otorgar sus medallas, emblemas, condecoraciones y otros distintivos honoríficos.

Esta facultad de conceder honores y distinciones ha existido siempre en todas las épocas y regímenes políticos para comunicar y dar a conocer a la comunidad el comportamiento humano que es digno de ejemplo por parte del resto. Esta reflexión se relaciona con el término jurídico de fomento definido por la *Enciclopedia jurídica* como la «acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debida a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos».

Por lo tanto, el derecho premial está relacionado con las acciones de fomento que la Administración lleva a cabo para conseguir el honor de una conducta adecuada y ejemplarizante para la sociedad. Y a su vez, este derecho de recompensas también se encuentra íntimamente unido a la comunicación ya que da a conocer a la comunidad que administra cuáles son los principios más valorados por el gobierno. En palabras de Puig (2003): «Hoy, las organizaciones no comunican servicios: comunican la organización» (p. 23).

En conclusión, las comunidades autónomas otorgan honores y distinciones a aquellas personas, físicas o jurídicas, que contribuyen de manera extraordinaria al progreso de la comunidad y a dignificar los valores y los símbolos de la región. Este derecho lo ejercen ya sea por atribuciones legales o por tradición y su otorgamiento es una herramienta de comunicación política ejemplar.

Esta realidad es ejemplo, según afirma García-Mercadal (2016) de cómo las

Condecoraciones, premios, tratamientos, precedencias y otras solemnidades varias han merecido también la atención –desmedida si la comparamos con la recibida por los símbolos nacionales- de nuestras autoridades periféricas, al tiempo que ayuntamientos, diputaciones y cabildos han desbordado con

frecuencia las pautas fijadas en este punto por los arts. 186 a 191 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 28 de noviembre de 1986. (p. 2).

El análisis del derecho premial desde la perspectiva de la comunicación política es un hecho sobre el cual hemos encontrado escasas referencias bibliográficas.

Bartolomé (2014) en su investigación, titulada *Los gestos y las condecoraciones como estrategia diplomática de la Reina regente: la Gaceta de Madrid 1833-1840*, afirma que

El uso de la prerrogativa de concesión de mercedes, además de haber servido como ejercicio de manifestación pública de legitimidad de la soberanía regia de la Reina Gobernadora frente a las prerrogativas reales asumidas y ejercidas por D. Carlos, se convirtió en una herramienta al servicio de la Corona para mostrar gestos, en su gran mayoría de gratitud y en otras ocasiones –como así apreciamos en el ámbito diplomático-, de invitación al inicio de unas relaciones de cordialidad entre Estados o a reforzar la amistad entre ellos, que ayudaron a la consolidación de la causa isabelina en el escenario internacional. (p. 137).

También hemos localizado referencias relacionadas con el protocolo y que pueden ser extrapoladas al campo de la concesión de los honores y distinciones ya que según Portugal (2016) «La relación entre el protocolo y el derecho premial tiene su justificación en primer lugar, en que ambos tienen base jurídica y, en segundo lugar, en que ambos surgen para dar honor o distinción» (p.13).

Por ejemplo, Marín (1997) en su libro *Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional* afirma que la «ceremonia, con su lenguaje de signos, símbolos, gestos, etc., debe dialogar con la audiencia y, si su lenguaje no es comprendido, el diálogo se convierte en monólogo y sale malparada la imagen transmitida de instituciones y personas» (p. 20).

Otra firma que defiende el protocolo como herramienta de comunicación es Otero (2000) quien afirma que a parte de los mecanismos retóricos de carácter verbal que utiliza el Estado para enviar su mensaje a los ciudadanos,

existe otra forma de persuasión, otro modelo retórico, basado en la comunicación no verbal desarrollada en la presencia pública estatal, que es continua y constante, de modo que la permanente visibilidad de cargos e instituciones en actos públicos tanto como el mismo esquema de estos actos en sí conforman un sustrato comunicable icónico que proyecta la identidad nacional exactamente en la forma y con el sentido deseados. (p. 382).

El derecho premial de las instituciones oficiales se construye con reglamentos, es decir con la norma jurídica general y con rango inferior a la ley que es dictada por una autoridad en forma de una serie ordenada de reglas o preceptos.

El reglamento comienza explicando los motivos por los cuales el organismo oficial redacta su normativa de honores y distinciones. Y estos motivos pueden ser por, según Portugal (2017) «razones históricas, aludir al derecho y competencia del organismo a regular sus distinciones y, principalmente, al interés de la institución oficial de dar honor a la comunidad que gobierna» (p. 22).

Los reglamentos de honores y distinciones de las diferentes entidades territoriales de España exponen, en la mayoría de ellos, los motivos por los cuales conceden sus respectivas dignidades. Su análisis nos va dar a conocer cuáles son demostrando que su concesión es una herramienta de comunicación política.

Respecto a la metodología utilizada en este artículo, la recopilación de datos e investigación llevada a cabo para la elaboración de este trabajo se ha realizado en los años 2015 y 2016. La exploración se ha basado en las fuentes primarias, es decir, como explican Berganza y Ruiz (2010) la «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 (cuestionario, entrevista, experimento, análisis de contenido...)» (p. 78).

Las fuentes primarias de esta investigación han sido los departamentos de protocolo, direcciones generales de relaciones externas o institucionales, y secretarías de presidencia, de los gobiernos de las comunidades autónomas.

El universo de la muestra está formado por las diecisiete entidades territoriales. Este conjunto conforman, a su vez, la población efectiva del estudio, ya que se tiene acceso a todos ellos, por lo que la investigación es completa ya que la población de interés y la de cobertura coincide.

1. La concesión de honores de las comunidades autónomas

La aprobación de las distinciones honoríficas no solamente se relaciona con la atribución de conceder honores, también existen otras razones que son explicadas en la mayoría de las leyes o decretos reguladores de la concesión de las distinciones de las comunidades autónomas.

La mayoría de los gobiernos de las comunidades autónomas aprueba su mayor distinción tras la aprobación de la Constitución española (1978) y de su estatuto de autonomía. Se trata de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid y País Vasco. El resto de las entidades territoriales presentan los antecedentes de su mayor distinción en época anterior a sus estatutos de autonomía y constitución: Asturias, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Murcia, Navarra y Valencia.

Un gran número de los gobiernos autonómicos conceden más de una clase o grado de distinción. En la tabla 3.1 detallamos la normativa que aprueba las máximas condecoraciones de los gobiernos de las comunidades autónomas y su correspondiente estatuto de autonomía.

Comunidad	Estatuto de Autonomía	Normativa
Andalucía	1981, sustituido 2007	Decreto 156/1983
Galicia	1981	Decreto 98/1984
Madrid	1983	Ley 3/1985
Murcia	1982	Ley 8 de noviembre 1985 Ley 3/2015 de 17 febrero
Canarias	1982, reformado 1996	Decreto 76/1986
Cantabria	1981, reformado 2002	Ley de Cantabria 2/1987
Asturias	1981, reformado 1999	Ley 4/1986
Castilla-La Mancha	1982, reformado 2002	Decreto 75/1992
País Vasco	1979	Decreto 236/1996
Castilla y León	1983, reformado 2007	Decreto 219/1997
Navarra	1982	Decreto foral 290/1998
La Rioja	1982	Decreto 1/2001
Valencia	1982, sustituido 2006	Decreto 177/2003
Cataluña	1979, sustituido 2006	Decreto 22/2012
Aragón	1982, reformado 2007	Decreto 229/2012
Extremadura	1983, reformado 2002	Decreto 177/2013
Islas Baleares	1982, reformado 1996	Decreto 2/2014

Tabla 3.1. Relación entre la normativa del estatuto de autonomía y de la concesión de honores de las comunidades autónomas. Fuente: elaboración propia.

La información facilitada en la tabla anterior pone de manifiesto que once de las comunidades autónomas aprueban su máxima distinción en el transcurso del siglo XX. El resto, un total de seis, en el siglo XXI.

De las once entidades territoriales que aprobaron sus honores en el siglo XX, ocho lo hicieron dentro de los diez años siguientes a la aprobación de sus estatutos de autonomía, son Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Murcia. Las restantes, tres, aprueban sus distinciones a finales de la década de los noventa: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra y País Vasco.

En referencia a las entidades territoriales que decretan sus medallas a inicios del siglo XXI se encuentran Aragón, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja y Valencia. A excepción de La Rioja, todas las demás realizan reformas o sustituyen sus estatutos de autonomía y tras ello aprueban, años más tarde, sus correspondientes medallas, a excepción también de Valencia.

En los preámbulos de las normativas de concesión de honores se justifican su otorgamiento, y entre las razones más destacadas encontramos las siguientes:

1. Reconocimiento público y solemne.
2. Mejorar la imagen de la comunidad.
3. Legitimidad democrática.

El motivo principal que el gobierno autonómico expone para la concesión de honores y distinciones es el reconocimiento, público y solemne, a personas, físicas o jurídicas, por varios motivos:

- Por su contribución a la mejora y desarrollo de los intereses generales.
- Por su aportación al progreso y bienestar de la sociedad.
- Por su actuación de respeto a los valores, símbolos y patrimonio de la comunidad.

Unida a estas razones se encuentra la manifestación de agradecimiento por parte la sociedad.

El citado agradecimiento público y solemne se manifiesta explícitamente en las siguientes comunidades autónomas: Andalucía, Galicia, Madrid, Canarias, La Rioja e Islas Baleares.

1. Andalucía: Decreto 156/1983, de 10 de agosto, por el que se aprueba la concesión de Títulos honoríficos.

El reconocimiento público de méritos excepcionales o la distinción a quienes en relación con Andalucía, por su trabajo o actuaciones científicas, sociales o políticas se considere que se hayan hecho acreedores de recompensas, requiere

la aprobación por la Junta de Andalucía de una normativa que determine el régimen a seguir en su concesión.

2. Galicia: Decreto 98/1984, de 12 de abril, por el que se crea la Medalla de Oro de Galicia.

Las sociedades que tienen conciencia de su ser y de su presencia histórica necesitan reconocer y honrar a las personas e instituciones que les hayan prestado relevantes y meritorios servicios dignos de agradecimiento público.

3. Madrid: Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid.

Una de las actividades de las Administraciones públicas, a las que tradicionalmente la doctrina ha denominado de fomento, lo constituye el reconocimiento público a los méritos de aquellas personas que se hayan destacado por su servicio a la sociedad.

El transcurso del tiempo no ha desvirtuado la necesidad de esta actividad administrativa, pero sí ha modificado su objeto, que ahora, en un Estado social y democrático de Derecho, deberá tener en cuenta no sólo las actuaciones recompensables en un Estado liberal, sino otras muchas acordes con los nuevos valores.

4. Canarias: Decreto 76/1986, de 9 de mayo, por el que se crea la Medalla de Oro de Canarias.

El pueblo canario, para reconocer y honrar a las personas, corporaciones e instituciones que le hayan prestado relevantes servicios dignos de agradecimiento público, crea la Medalla de Oro de Canarias.

5. La Rioja: Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El reconocimiento público y solemne de las acciones meritorias de las personas, de los comportamientos o actuaciones más directamente unidas a los principios generales que rigen nuestra Constitución y a la ética que une a todos los hombres, es un deber de toda sociedad democrática.

6. Islas Baleares: Decreto 2/2014, de 10 de enero, por el cual se regula la Medalla de Oro de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Una de las medidas más antiguas en que se visualiza la actividad de fomento de las administraciones públicas es la distinción pública y honorífica de personas e instituciones, con la que se pretende estimular el reconocimiento social a partir de actitudes meritorias.

Para las entidades territoriales este reconocimiento público y solemne es consustancial a la administración pública y una manifestación típica de la actividad de fomento que es considerada tradicional para los poderes públicos. En definitiva, el motivo que hace referencia a la legitimidad democrática se hace presente en las normas de las siguientes comunidades autónomas: Aragón, Cantabria e Islas Baleares.

1. Cantabria: Ley de Cantabria 2/1987, de 6 de marzo, de honores, condecoraciones y distinciones de la diputación regional de Cantabria.

Es consustancial a todo Estado social y democrático de Derecho el reconocimiento de los excepcionales méritos y de los relevantes servicios prestados mediante la concesión de condecoraciones, honores y distinciones a las personas e instituciones acreedores de los mismos, como manifestaciones típicas de la actividad de fomento, tradicional e inherente a toda la Administración pública y que alcanza su finalidad subyacente en estimular y propiciar una gestión más eficaz en beneficio de la propia colectividad.

El transcurso del tiempo no ha desvirtuado la necesidad de esta actividad política, pero sí modificado su objeto, que ahora deberá tener en cuenta no sólo las actuaciones recompensables en un Estado de Derecho, sino otras muchas, más acordes con los nuevos valores constitucionales.

2. Aragón: Decreto 229/2012, de 23 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En lo que respecta a la competencia para el otorgamiento de honores y distinciones se atribuye con exclusividad al Gobierno de Aragón en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12.30 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que establece dentro de las competencias que puede ejercer el Gobierno de Aragón la de conceder honores y distinciones de acuerdo con el procedimiento que regula su concesión.

3. Islas Baleares: Decreto 2/2014, de 10 de enero, por el cual se regula la Medalla de Oro de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

El artículo 86 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, en la redacción de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, establece que corresponde al Gobierno de las Islas Baleares, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que le corresponde al Estado. Por otra parte, el apartado 15 del artículo 19 de la Ley 4/2001, de 14 de

marzo, el gobierno de las Islas Baleares atribuye al Consejo de Gobierno la concesión de honores y distinciones, de acuerdo con la normativa específica.

Por lo tanto, es costumbre de la Administración pública el reconocer públicamente los méritos de las personas que han destacado por sus servicios a la sociedad.

Otro de los motivos que mencionábamos como causa de la concesión de honores es el que hace referencia a mejorar la imagen de la comunidad. Las entidades territoriales que hacen mención del mismo en sus normas son La Rioja, Murcia y País Vasco.

1. Murcia: Ley 8 de noviembre de 1985, de Honores, Condecoraciones y Distinciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El otorgamiento de distinciones constituye un estímulo para la mejora de las relaciones sociales y consecución de los objetivos de la Comunidad Regional.

2. País Vasco: Decreto 236/1996, de 22 de octubre, por el que se regula la concesión de Distinciones y Honores del Gobierno Vasco.

Por otro lado, y con el fin de mejorar la imagen de Euskadi en el exterior, también resulta patente la conveniencia de establecer una distinción específica como muestra de agradecimiento a aquellas personas o entidades que, aun no teniendo la condición política de vascos, han contribuido significativamente a su promoción económica, histórica o cultural en el exterior.

3. La Rioja: Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante esta Ley, asume este deber con el convencimiento de que su cumplimiento beneficia, no solamente a las personas e instituciones distinguidas, sino también y principalmente, a la propia sociedad riojana en cuyo nombre se honra a aquellos, ya que el reconocimiento solemne de los méritos adquiridos como consecuencia de la realización de actos a favor de La Rioja refuerza la identidad riojana, a la vez que conforma una de sus peculiares manifestaciones.

La solemnidad del agradecimiento público, dignificado por la legitimidad democrática de las Instituciones que lo realizan, constituyen un refuerzo nada desdeñable para la promoción en la sociedad riojana de los valores democráticos, éticos o morales que justifican la distinción o el honor reconocidos.

Existe otro grupo de entidades territoriales que solamente hace mención a la labor de las personas distinguidas en beneficio de la sociedad y comunidad autónoma: Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Valencia.

Finalmente, las comunidades autónomas que no exponen motivos con carácter general en su concesión de honores son Asturias, Cataluña y Navarra.

Conclusión

Los gobiernos de las comunidades autónomas de España conceden sus honores y distinciones por tres motivos fundamentales:

1. Reconocimiento público y solemne.
2. Mejorar la imagen de la comunidad.
3. Legitimidad democrática.

Las dos primeras razones son herramientas de comunicación política que logran construir un mensaje y enviarlo a la comunidad. La tercera es la justificación legal que los gobiernos autonómicos tienen para premiar actos o servicios meritorios.

El 35% de las comunidades autónomas especifica en su normativa que concede honores como reconocimiento público y solemne. Son Andalucía, Galicia, Madrid, Canarias, La Rioja e Islas Baleares.

Esta actuación lleva implícita que la concesión se «hace a la vista de todos» y se celebra «públicamente con pompa o ceremonias extraordinarias», tal y como define el Diccionario de la Lengua Española los términos público y solemne, respectivamente.

En este sentido, el gobierno decide cuáles son los actos y servicios que considera dignos de premiar, elige las personas, físicas o jurídicas, que considera que son representativas de esa mención y otorga el honor. Y esta decisión se plasma en un reconocimiento público y solemne, dándolo a conocer a la sociedad. Por lo tanto, el gobierno comunica a su comunidad los valores y las personas que son dignas de distinción.

El 18% de las comunidades autónomas plantea directamente en el preámbulo de su normativa premial que concede honores para mejorar la imagen de la comunidad. Son Murcia, País Vasco y La Rioja.

La concesión de distinciones se convierte en un medio para conseguir objetivos, para afianzar relaciones y para mejorar la imagen de la institución que otorga el honor. En definitiva, otorgar distinciones honoríficas es una herramienta de comunicación de la institución hacia el exterior.

El 18% de las comunidades autónomas enfatiza su derecho a premiar con base a la legitimidad democrática que le concede dicha competencia. Son Cantabria, Aragón e Islas Baleares.

Una de las actividades políticas del gobierno de la entidad territorial es conceder honores y distinciones y esta competencia la tiene asignada por normativa legal ya sea por estatuto de autonomía o por ley.

En conclusión, el derecho premial es una herramienta de comunicación política empleada por los gobiernos de las comunidades autónomas para enviar sus mensajes a la sociedad que gobiernan, a otras entidades territoriales y al exterior.

Bibliografía

- Bartolomé, D. (2014). Los gestos y las condecoraciones como estrategia diplomática de la Reina regente: la Gaceta de Madrid 1833-1840. En D. Sánchez, *I Congreso Internacional El Protocolo contemporáneo*. (p. 136-154) Madrid: Sociedad de Estudios Institucionales
- Berganza, M., y Ruiz, J. (2010). *Investigar en comunicación*. España: Mc Graw Hill.
- García-Mercadal, F. (2016). *Código de Ceremonial y Protocolo*. Madrid: BOE
- Marín, F. (1997). *Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Otero, M. (2010). *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*. Sevilla: Mergablum.
- Portugal, M. (2016). *Guía de protocolo y derecho premial civil*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Portugal, M. (2017). *Manual de protocolo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Puig, A. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.