

# 1. EL PROTOCOLO OFICIAL EN LOS PAÍSES DEL G20

Nuestro trabajo se va a centrar en analizar las normativas legales que afectan al protocolo oficial de los países miembros del G20 para intentar identificar similitudes y diferencias en la forma de establecer esas regulaciones, así como conocer si hay alguna relación entre la situación geográfica, cultural o económica en las misma.

## 1.1. El protocolo

Afrontar un estudio sobre el protocolo y más todavía sobre el protocolo oficial implica, en el momento actual, aclarar dicho concepto puesto que existe una gran confusión entre términos con significados diferentes que socialmente se identifican directamente con el concepto del protocolo, pero esta diversidad también se extiende al ámbito académico en donde no se llega a una definición consensuada sobre el mismo que permita, como ocurre en otras disciplinas, que no sea necesario tener que aclarar conceptualmente los términos para determinar a qué se refiere el investigador al utilizarlo.

El concepto de protocolo es de uso mucho más reciente respecto al de ceremonial, que es el que antiguamente asumía su significado, incluso en muchos otros países el concepto de protocolo se aplica exclusivamente al ámbito diplomático quedando el uso del concepto ceremonial para el resto de las actividades. Es en la mitad del siglo XX cuando se extiende en España el uso del término protocolo para referirse a los departamentos de ceremonial de las administraciones públicas y no sólo a los vinculados al ámbito diplomático y este uso tan reciente del término, sustituyendo al anterior, es el que ha generado en parte esa confusión terminológica. La publicación en el año 1968 del *Decreto 1483/68 de 28 de junio de 1968*, sobre actos oficiales, pudo influir en la consolidación del término protocolo en su uso actual, puesto que en él se hacía mención expresa del término protocolo en este sentido, y a los departamentos de protocolo que se deberían de implantar en las administraciones públicas<sup>1</sup>.

Según el diccionario de la RAE en su edición de 2014 lo define como:

(del lat. Tardío *protocollum* 'primera hoja de un documento con los datos de su autenticación' y este del gr. Bizantino *protokollon*). m 1. Serie ordenada de escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza y custodia con ciertas formalidades. 2. Acto o cuaderno de actas relativas a un acuerdo, conferencia o congreso diplomático. 3. Conjunto de reglas establecidas

---

<sup>1</sup> CASADO TRIGO, M., 2015. Análisis histórico-jurídico de la normativa de ceremonial y protocolo en las Cortes Generales Españolas. S.l.: s.n.

por norma o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes. 4. Secuencia detallada de un proceso de actuación científica, técnica o médica, etc. 5. *Inform.* Conjunto de reglas que se establecen en el proceso de comunicación entre dos sistemas<sup>2</sup>.

La propia definición que ofrece la RAE ya nos expone la gran diversidad de significados, de ámbitos muy diferentes, que se pueden aplicar al concepto protocolo, lo que aumenta todavía más la dificultad de llegar a un consenso sobre su uso, a pesar de que sólo el concepto 3 es aplicable al ámbito en el que dirigimos nuestro trabajo. La definición presentada corresponde a la 23ª edición del año 2014 e incluye pequeñas diferencias sobre la definición que del término protocolo se daba en anteriores ediciones. En su 22ª edición el término protocolo en su tercera acepción decía que era la “regla ceremonial diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre”<sup>3</sup>.

Víctor García de la Cocha, director del Instituto Cervantes y director honorífico de la Real Academia Española hizo mención en una entrevista en el año 2012 en la *Revista Internacional de Protocolo*<sup>4</sup> antes de la publicación de la 23ª edición del diccionario, de la necesidad de actualización de la definición que aparece en el diccionario a la realidad actual.

El cambio en la definición ayuda a determinar de forma más clara el significado actual del término protocolo; pasamos de una regla ceremonial diplomática o palatina que resultaba difícil de entender en la sociedad actual por tener reminiscencias de las antiguas ceremonias de corte y que se realizaban en el entorno más directo del monarca, a una nueva definición en la que se elimina la vinculación directa con la diplomacia y con el entorno de la corte pasando a representar una situación que se corresponde más con la realidad del protocolo en la sociedad, al menos desde el punto de vista profesional.

Nos encontramos con que el protocolo son reglas para ceremonias, es decir, el protocolo es la parte normativa que se ha de aplicar a la hora de organizar una ceremonia, lo que nos refuerza la diferenciación existente entre el protocolo como aspecto normativo y el ceremonial como aspecto organizativo o de producción que ha de aplicar esas normas. Estas normas que estarían bajo la denominación de protocolo tienen dos orígenes por un lado de tipo legal, como podrían ser leyes, decretos, reales decretos, etc. que vienen dictados por el Estado o las diferentes administraciones con competencias en ese ámbito, y, por otro lado, las normas establecidas por la costumbre que formarían parte del derecho consuetudinario.

---

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n, p. 1801.

<sup>3</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2001. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n, p. 1850.

<sup>4</sup> ALONSO PALENZUELA, A. y GARCÍA DE LA CONCHA, V., 2012. La RAE revisará el término «protocolo» para adaptarlo al mundo de los eventos. *Revista Internacional de Protocolo: Ceremonial, Etiqueta, Heráldica, Nobiliaria y Vexilología* [en línea], vol. 63, pp. 70-76. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/308416>.

La definición nos determina, también, el ámbito de aplicación de estas normas, en primer lugar, a todas las ceremonias y actos de carácter oficial, el mismo diccionario nos identifica como oficial en su primera acepción todo aquellos “que emana de la autoridad del Estado”<sup>5</sup>, por lo que podemos decir que todo acto que sea organizado o convocado por la administración tendría este carácter de oficialidad y por tanto se le deberían de aplicar las normas del protocolo. Pero también se determina en la definición que se aplica a ceremonias y actos solemnes, dando a entender que en estos casos no es necesario que sean convocados u organizados por la administración, pero que como ya vimos anteriormente requiere que se haga con “pompa o ceremonias extraordinarias”<sup>6</sup>.

Queda por tanto claro en esta definición que el protocolo es el conjunto de normas legales o consuetudinarias y que su ámbito de aplicación no ha de ser exclusivo del ámbito oficial.

Existen en el ámbito académico actualmente diferentes corrientes a la hora de definir el protocolo en función de la disciplina científica con la que se vincula como es la historia, el derecho, la antropología o las relaciones públicas, entre otras, haciendo que estas interpretaciones, incidan más en unos aspectos u otros relativos al protocolo. Pero existe también variedad de criterios en aspectos tan básicos, hay autores que piensan que sólo son los reglamentos que se aplican al ámbito oficial, hasta los que piensan que también son las normas de ordenación que se aplican, incluso los hay que consideran que protocolo también son los aspectos formales y que el protocolo y la organización de eventos hoy en día son una misma cosa.

Lopez-Nieto es un defensor de la oficialidad del término protocolo y lo define como “el conjunto de normas –decreto o costumbre– establecidos para que se cumpla el ceremonial de los actos públicos organizados por el Estado o por una entidad pública”<sup>7</sup>. Como vemos presenta ya en gran parte la definición que aporta el diccionario de la RAE, aunque para él el ámbito de aplicación de estas normas sólo sería el estrictamente oficial, quedando fuera del mismo todo acto que pertenezca al ámbito privado, aunque tenga la solemnidad requerida. Según esto, para Lopez Nieto un acto como la ceremonia de entrega de los Premios Princesa de Asturias, no se incluiría en el protocolo puesto que se trata de un acto privado, a pesar de ser una de las ceremonias más solemnes que se celebran en España a lo largo del año. La profesora Otero es también una firme defensora del concepto del protocolo vinculado al ámbito oficial y lo define como:

“La ordenación en el ámbito espacio-temporal en el que se desenvuelve el poder establecido en forma de Estado, de modo que las coordenadas constituidas

---

<sup>5</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n., p. 1566.

<sup>6</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n., p. 2031.

<sup>7</sup> LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., 2006. *Honores y protocolo*. 3º. Madrid: El Consultor, p. 19.

por esas dos variables constituyen el punto de inflexión y referencia para ubicar a personas físicas (autoridades) y jurídicas (instituciones) en las manifestaciones de su presencia pública”<sup>8</sup>.

El profesor Ramos Fernández tiene una visión mucho más transversal del protocolo y lo vincula a todos los aspectos de la vida de las personas, con todo tipo de ritos y ceremonias que ocurren desde que se nace hasta que se muere, asociando a cada acto administrativo de las personas una ceremonia que denomina “protocolo social” y en donde vemos una conceptualización del protocolo mucho más abierta<sup>9</sup>.

Entre ambas posturas tenemos autores como la profesora Sánchez González que identifica dos posibles interpretaciones sobre el término protocolo, una con una interpretación estricta y más cercana a la definición actual que ofrece la RAE, pero al mismo tiempo identifica una tendencia en su uso actual desde un punto de vista más amplio.

“Yo creo que la palabra protocolo tiene dos significados. *Strictu sensu* el protocolo se limita a regular las ceremonias oficiales del Estado y la participación de las autoridades en ceremonias no oficiales, es decir el protocolo en sentido estricto se reconduce al protocolo oficial o institucional. Pero hoy no se utiliza así, sino que, en sentido amplio, es ‘el conjunto de normas, usos sociales y costumbres que determinan cual es el orden de celebración de un determinado acto o evento, bien público o privado’<sup>10</sup>.

Fuente presenta una definición del protocolo mucho más amplia, en la que incluye tanto las normas y las tradiciones como las técnicas que se han de aplicar en la organización de los actos, pero no sólo los organizados por las administraciones públicas, sino también incluye los que organizan las entidades privadas y las personas particulares. Incluye también como otra posible acepción de la palabra protocolo, el ejercicio profesional de la organización de los actos de las instituciones y del ceremonial de estas. Presenta por tanto una conceptualización amplia de modo que todo lo que tenga relación con el protocolo, las técnicas de organización de eventos, el ceremonial, incluso el ejercicio de cualquier profesión relacionada con ello estaría dentro de ese mismo concepto. Considera que protocolo y organización de actos son una misma cosa y que el protocolo no es más que una herramienta del segundo<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> OTERO ALVARADO, M. T., 2000. *Teoría y estructura del ceremonial y el protocolo*. Sevilla: Mer-gablum, p. 376.

<sup>9</sup> RAMOS FERNÁNDEZ, F., 2002. La comunicación corporativa e institucional: de la imagen al protocolo. Madrid: Universitas.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2013. Análisis comparativo de la normativa de protocolo de las Universidades españolas. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, vol. 3, nº. 5, pp. 49-68.

<sup>11</sup> FUENTE LAFUENTE, C., 2006. Protocolo oficial: las instituciones españolas del Estado y su ceremonial. Madrid: Protocolo.

Vilarrubias, uno de los iniciadores de la formación y la divulgación en protocolo en España, tiene muy claro que no se pueden confundir “técnicas, comunes y paralelas” como ocurre con lo que se denomina actualmente protocolo empresarial que considera que debería de ser “protocolo en la empresa” para el autor tanto el protocolo como el ceremonial son instrumentos del Estado con un carácter jurídico con un objetivo claro de transmitir la individualidad de la entidad que convoca el acto. Para el autor el protocolo sería:

“Conjunto de normas, legales, protocolarizadas en documento oficial solemne, que recogiendo las costumbres y tradiciones de uso inveterado, en un determinado territorio o aceptadas como un instrumento para regular las relaciones internacionales, disponen –en los actos oficiales– la ordenación y fija las precedencias de las Autoridades, de los Símbolos, Distinciones y Honores que configuran una imagen plástica de Poder (...) el protocolo es pues una ciencia (Diplomacia, Sociología, Historia, Heráldica) y un arte (estética, belleza, color, armonía)”<sup>12</sup>.

A la vista de lo presentado hasta ahora y mirando todo lo expuesto por los diferentes autores y de la nueva definición de protocolo aportada por el diccionario de la RAE y que hasta ahora generaba mucha expectativa, estamos en disposición de ofrecer una posible definición del protocolo. Se abre la posibilidad de que un acto privado pueda estar dentro de esta definición y por tanto estar sometida al protocolo al mencionar su aplicación en los actos solemnes, pero evidentemente no todos los actos privados podríamos clasificarlos como solemnes. En este caso habría que analizar caso por caso cuales son los que cumplirían ese criterio de solemnidad, pero a modo general, podríamos considerar como actos solemnes todos aquellos actos que estén presididos o en los que las autoridades tengan un papel primordial en su desarrollo, o en los que se quiera dar un carácter especial a su desarrollo para dignificarlo y destacar su importancia.

Podemos decir, por tanto, que el protocolo es el conjunto de normas legales o consuetudinarias que se han establecido por la tradición o la costumbre, que se aplicarán en los actos y ceremonias oficiales, o en las que las autoridades oficiales tengan un papel destacado, siendo el ceremonial el encargado de visualizar esas normas dentro del acto y de generar un entorno adecuado para los mensajes que se quieren transmitir en el mismo.

## 1.2. El protocolo como ciencia multidisciplinar

La definición de Vilarrubias que hemos presentado decía que consideraba el protocolo como ciencia<sup>13</sup> y su relación directa con otras disciplinas como la herál-

<sup>12</sup> VILARRUBIAS SOLANES, F. A., 2005. Derecho premial protocolo, ceremonial, heráldica y vexilología en el estado, en las corporaciones públicas y en la empresa multinacional. Oviedo: Universidad de Oviedo, pp. 19-20.

<sup>13</sup> Conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales con capacidad predictiva y comprobables experimentalmente. (Real Academia Española (RAE) 2014, p. 533).

dica o la historia, pero según las definiciones presentadas por otros autores se hace referencia también a diversos aspectos legales, formales, comunicológicos, por lo que podemos deducir que el protocolo es una disciplina científica multidisciplinar. Desde la definición de la RAE se presenta el protocolo como aquellas normas legales o establecidas por la costumbre<sup>14</sup> y si además va directamente vinculado a los actos oficiales es claro deducir que en primer lugar el protocolo es una disciplina vinculada directamente al Derecho, puesto que este es el origen de toda la normativa aplicable en estos casos.

Pero también hemos visto que el protocolo no sólo son normas, sino que otras posturas presentan el protocolo como una herramienta de comunicación o como una técnica de relaciones públicas y de gestión de públicos. Como bien dice Sánchez González podemos considerar el protocolo de forma multidisciplinar, porque no sólo son normas que buscan regular la convivencia, sino que también se busca transmitir a unas determinadas personas un mensaje, utilizando técnicas y estrategias que no son propias del derecho, pero sí de otras disciplinas. “Por tanto el protocolo no sólo es Derecho, también es Comunicación y Relaciones Públicas y Sociología. Por ello definiendo el carácter multidisciplinar del protocolo”<sup>15</sup>.

### *1.2.1. Protocolo e historia*

Es evidente la vinculación entre el protocolo y la historia, puesto que el ceremonial desde tiempos remotos ha ejercido las funciones de lo que hoy denominamos protocolo, y nuestras ceremonias y normas son herederas de las ceremonias y normas que se han desarrollado en el pasado, con sus adaptaciones o incluso en algún caso sin apenas modificaciones, como es el caso en España de la Ceremonia de Presentación de Cartas Credenciales de los embajadores extranjeros ante el rey de España, ceremonia creada por el rey Carlos III y que en la actualidad se conserva casi sin modificaciones respecto a la ceremonia originaria.

Es importante también para poder entender muchas de las ceremonias actuales el conocer su origen, evolución y la funcionalidad que desempeñaban, por lo que la investigación histórica en el ámbito del protocolo se convierte en una herramienta fundamental y que justifica su vinculación.

Pero existe otra serie de disciplinas relacionadas con la historia que tienen una fuerte relación con el protocolo y con el uso de los símbolos oficiales, sobre todo de escudos y banderas, se trata de la heráldica y la vexilología.

La heráldica es según el diccionario de la RAE el “arte del blasón” o aquello “perteneciente o relativo a los blasones” que en su descripción de blasón especifi-

---

<sup>14</sup> Estas normas ya hemos dicho que forman parte del derecho consuetudinario y en muchos textos legales se recurre a la costumbre como vía para establecer norma.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2014. Protocolo y derecho: juridicidad del protocolo. En: SEEII. SOCIEDAD DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES (ed.), *I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo*. S.l.: s.n., pp. 344-352.

ca que es “el arte de explicar y describir los escudos de armas de cada linaje, ciudad o persona”<sup>16</sup>. Se trata por tanto de una disciplina auxiliar de la historia y que tiene una fuerte vinculación con el protocolo puesto que uno de los aspectos que están legalmente regulados dentro del protocolo es lo que afecta a los escudos tanto de municipios, como de regiones, comunidades autónomas o Estados en tanto que son símbolos oficiales. En estas normativas se regula tanto su uso como su composición o diseño y los elementos que históricamente se pueden considerar aceptables para la creación de un escudo heráldico.

La vexilología, palabra que proviene del latín *vexillum*, que significa bandera y del griego *logos* que significa conocimiento, es “la disciplina que estudia las banderas, pendones y estandartes”<sup>17</sup> y al igual que ocurre con el caso de la heráldica su vinculación con la historia, como disciplina auxiliar, es evidente puesto que gran parte de las banderas que se exhiben actualmente tienen un origen histórico que las justifica y que les da sentido en su propio simbolismo. Esta disciplina con tal denominación es reciente, puesto que anteriormente también era materia de estudio de la heráldica.

### 1.2.2. Protocolo, comunicación y relaciones públicas

La vinculación entre protocolo y comunicación se ha entendido de forma natural por la cercanía que había con la organización de eventos que se desarrolla en las empresas como forma de relacionarse con sus públicos y de transmitir mensajes. En un primer momento la ausencia de profesionales experimentados en organización de actos en el sector privado hizo necesario recurrir a los profesionales del protocolo de las administraciones, con experiencia en la planificación de actos oficiales, para que volcaran su experiencia en el sector privado y les ayudaran a transmitir sus mensajes. Estos profesionales se vinculaban a los departamentos de comunicación y relaciones públicas por lo que la asociación con el protocolo se produjo de forma automática. Incluso la formación en protocolo se desarrolló, en un primer momento, como asignaturas propias de los estudios de comunicación.

A pesar de que el protocolo surge en el ámbito oficial y de las instituciones, y que las relaciones públicas surgen en el ámbito privado y de las empresas, no se puede negar la influencia que el protocolo y las relaciones públicas han generado mutuamente.

“Si por un lado decimos que las actuales relaciones públicas tienen posiblemente un punto de referencia en el ceremonial y el protocolo es de suponer que al contrario también reciban influencias de las relaciones públicas tal y como las entendemos actualmente”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n., p. 317.

<sup>17</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n., p. 2236.

<sup>18</sup> PANIZO ALONSO, J. M., 2005. El protocolo y el ceremonial en la sociedad de la comunicación y la imagen. *Tendencias actuales en las relaciones públicas: II* [en línea], pp. 653-666. [Consulta: 15 junio 2016]. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/39279>, p. 659.

Las relaciones públicas son un sistema de comunicación que busca mantener una relación cordial y beneficiosa entre una organización, que bien puede ser una empresa o entidad pública, y sus públicos o destinatarios de su comunicación. Según este planteamiento el protocolo, como ya indicaba Lopez Nieto, podría ser “una actividad al servicio de las relaciones públicas, o mejor al servicio de algunos medios utilizados por las relaciones públicas”<sup>19</sup>.

La función que hoy desempeñan las relaciones públicas de buscar cauces de relación entre las organizaciones y sus públicos no es nueva puesto que desde antiguo el ceremonial ya ejercía esa función. Todas las civilizaciones han desarrollado ceremonias en las que transmitir mensajes a los que en ellas participaban, desde las propias ceremonias de coronación de los reyes, las ceremonias religiosas, y todo el ceremonial que se desarrollaba en las diferentes cortes en torno a la figura del monarca eran formas de visualizar mensajes que se querían transmitir al pueblo.

Dónde está el poder, quiénes son los más cercanos a él, la proximidad o el distanciamiento del que mandaba a los ciudadanos, las recompensas o castigos públicos por hechos concretos como forma de ejemplificar a los demás... son algunos de los múltiples mensajes que las ceremonias transmitían a los que en ese momento eran los destinatarios de estas. Por eso los monarcas estaban situados más lejos y más altos que los súbditos, para transmitir el mensaje de que su posición en la sociedad era más importante y para ser más fácilmente visibles por todos. Los espacios son más lujosos cuanto más importante es la persona que en ellos se encuentra, lo mismo ocurre con la vestimenta o con los adornos. Las telas de color rojo<sup>20</sup>, por ejemplo, eran para los cargos más importantes y por eso la usaban los cardenales en la iglesia católica o en las capas de los reyes, porque el tinte rojo era el más caro de conseguir. Lo mismo sucede con los adornos que acompañan a ese vestuario: cetros, coronas, tiaras o sillas gestatorias refuerzan la visualización del poder de la persona en quien recae.

Asimismo, el ceremonial que allí se desarrollaba tal como las reverencias, la forma de saludar, la disposición en los espacios de las diferentes personas, la utilización de símbolos como escudos o banderas era de forma similar a como hoy se hace con la identidad corporativa<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., 2006. *La ordenación legal de las fundaciones*. 2006. Las Rozas Madrid: La Ley-Actualidad, p. 25.

<sup>20</sup> El color rojo de las telas se conseguía a partir de un insecto llamado cochinilla para el que hacían falta cerca de 100 mil insectos para poder obtener 1 kilo de tinte rojo, siendo uno de los colores más caros de conseguir con tintes naturales. (Wikipedia. Consultado 1/08/2016 [https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81cido\\_carm%C3%ADnico](https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81cido_carm%C3%ADnico)).

<sup>21</sup> PANIZO ALONSO, J. M., 2005. El protocolo y el ceremonial en la sociedad de la comunicación y la imagen. Tendencias actuales en las relaciones públicas: II [en línea], pp. 653-666. [Consulta: 15 junio 2016]. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/39279>.



Parte importante de la vinculación que existe entre el protocolo y las relaciones públicas se produce porque estas han sido adoptadas también por las instituciones públicas, como organizaciones que son, y que necesitan relacionarse con sus públicos para poder optimizar los resultados de esta relación y transmitir de forma más efectiva sus mensajes.

Una de las estrategias de las relaciones públicas que más vinculación tiene con el ceremonial y el protocolo es la de la organización de eventos, que según Otero es de las más frecuentes en las relaciones públicas, siendo utilizada tanto por la empresa como por las administraciones públicas. Actos como investiduras de jefes de Estado, tomas de posesiones de presidentes de grandes empresas son ejemplos de cómo los grandes momentos bien jurídicos o sociales buscan su perfeccionamiento social a través de la realización de “una ceremonia que ejerce su función socializadora gracias a la comunicación no verbal”<sup>22</sup>.

### 1.2.3. *El protocolo y el derecho*

Hemos destacado hasta ahora al referirnos al protocolo su carácter normativo como elemento diferenciador y particular de su función y que podría manifestarse en la normativa legal que identificamos como leyes, decretos y también en todas esas normas creadas por la tradición y la costumbre que en la mayoría de los casos no está redactadas. Todo esto nos hace concluir que al ser este aspecto normativo el elemento fundamental el derecho es por tanto la disciplina científica principal que lo soporta.

Toda sociedad necesita, en sus diferentes ámbitos de actividad, que existan normas de conducta que permitan favorecer unas relaciones cordiales entre todos lo que la componen: Algunas de ellas están reglamentadas, como sería en el caso de las normas derecho, pero existen otro tipo de normas como las morales o las normas sociales de cortesía y comportamiento que, sin tener ese carácter legal, siguen siendo normas aplicables y necesarias para el buen funcionamiento de la estructura social. La profesora Sánchez González ha establecido varios tipos de sistemas normativos que se podrían aplicar a la sociedad:

1. En primer lugar, identifica las normativas sociales, que son aceptadas por el conjunto de la sociedad y que su no cumplimiento sólo implicaría una recriminación por parte del propio entorno en donde se ha incumplido esa norma.
2. En segundo lugar, estarían las normas jurídicas que implica que todas las personas que están sometidas a esas normas deben cumplir, ya que en caso de no hacerlo están expuestos a posibles sanciones civiles o penales.

---

<sup>22</sup> OTERO ALVARADO, M. T., 2012. Modelo de variables en la organización de eventos: una aportación a la aplicación de las normativas de protocolo y precedencias en las relaciones públicas organizacionales. *VII Congreso Internacional de Investigadores en Relaciones Públicas, [libro de actas]*. [en línea], pp. 257-271. [Consulta: 12 agosto 2016]. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/29440>. p. 285.

3. El tercer tipo de norma sería el de las normas morales, propias de cualquier sociedad, y cultura. Por último, las normas de carácter religioso que supone el cumplimiento de una serie de preceptos para poder obtener unos beneficios espirituales<sup>23</sup>.

Tenemos entonces por un lado normas jurídicas dictadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos y que, por tanto, constituirían derecho positivo y por otro, aquellas normas de derecho consuetudinario admitidas por los legisladores. López Nieto encuadra estas normas de protocolo dentro del ámbito del Derecho Público y en particular en lo que sería el Derecho Administrativo que “regula las Administraciones públicas, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos”<sup>24</sup> afectando a todos los ámbitos de la Administración, tanto central, autonómico como local.

El autor establece que estas normas se podrían dividir en dos grupos que identifica como normas de acción y normas de relación. Las normas de acción son aquellas en las que el legislador configura los órganos tanto del Estado como del resto de Administraciones públicas y establece en ellas sus símbolos, la jerarquía que tendrá en su estructura y en los responsables de esas estructuras, la forma de realizar determinados actos o la posible conducta de estos trabajadores públicos. Estas primeras conformarían lo que podríamos denominar derecho directamente relacionado con el protocolo. Las normas de relación serían aquellas por las que las Administraciones en su relación con los ciudadanos los recompensan o castigan por su comportamiento que en este caso identificaríamos con el Derecho Premial o Penal, en donde el autor distingue entre derecho nobiliario y el derecho sobre recompensas<sup>25</sup>.

Vilarrubias también insiste en la relación entre el protocolo y el derecho cuando dice que:

“El *protocolo* constituye en el orden legislativo la materia que regulada y aún *sancionada* por leyes y normas derivadas (...) de la filosofía política de la Constitución del *Estado*, “la Carta Magna” que garantiza la unidad, grandeza, libertad y por tanto la *soberanía* del Estado y cuya materia legislativa protocolaria queda adscrita al servicio del Estado y de sus instituciones constituyendo, pues su doctrina, materia de obligado cumplimiento”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2014. Protocolo y derecho: juridicidad del protocolo. En: SEEII. SOCIEDAD DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES (ed.), *I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo*. S.l.: s.n., pp. 344-352.

<sup>24</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), 2014. *Diccionario de la lengua española*. S.l.: s.n., p. 729.

<sup>25</sup> LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., 2006. *Honores y protocolo*. 3º. Madrid: El Consultor, p. 38.

<sup>26</sup> VILARRUBIAS SOLANES, F. A. y FERNÁNDEZ, A. I., 2003. *La forma y el ser en el protocolo, ceremonial, heráldica y vexilología: poder, identidad y globalización 1945-2004*. Oviedo: Universidad de Oviedo.

La normativa jurídica del protocolo estaría dentro de las dos categorías, puesto que por un lado regula el comportamiento de personas individuales o de colectivos, pero también tiene un carácter instrumental que permite articular los procesos técnicos para identificar y aplicar todas las normas que regula la convivencia entre los ciudadanos, postura que es defendida por el profesor Ramos.

Dentro de las que denominaríamos normas de protocolo, el autor las clasifica en tres tipologías diferenciadas. Las primeras, a las que denomina normas de carácter ético o moral, no tienen un carácter jurídico, pero sí de costumbre puesto que son las que por cuestiones morales y de conciencia surgen de la solidaridad y relación entre los ciudadanos y entre las que estaría por ejemplo la buena educación, los buenos modales, el respeto, etc.

En segundo lugar, las que denomina normas de naturaleza social que pueden ser variables temporalmente incluso geográficamente por cuestiones culturales y de educación. No son normas cuyo incumplimiento pueda ser sancionado jurídicamente, sino que la posible sanción es de carácter social. Dentro de este grupo estarían por ejemplo el saber estar, la forma de vestir, la forma de comportarse en público, la forma de saludar, etc.

Por último, el tercer grupo, son las normas jurídicas propiamente dichas en las que se encontrarían decretos, leyes y demás normativas<sup>27</sup> (Ver apéndice documental I).

Podríamos entonces, a la vista de lo expuesto hasta ahora, afrontar el carácter jurídico del protocolo desde un punto de vista amplio y genérico, o desde un punto de vista restrictivo. Desde el punto de vista amplio identificaríamos el protocolo con todo tipo de “normas, usos sociales y costumbres que determinan cual es el orden de celebración de un determinado acto o evento, bien público o privado”<sup>28</sup>. Este planteamiento sería más próximo a la confusión de significados que mencionábamos anteriormente que existía a nivel social e incluso entre los propios profesionales.

Pero si se afronta el carácter jurídico del protocolo desde un planteamiento más estricto el protocolo sería el “conjunto de normas jurídicas, usos y costumbres jurídicas que determinan el orden de celebración de los actos oficiales y los elementos que intervienen en el mismo, a fin de transmitir la imagen de las instituciones públicas y políticas del Estado”<sup>29</sup> de manera que, en este caso, sería de aplicación para las ceremonias oficiales y las ceremonias no oficiales en las que haya

---

<sup>27</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., 2006. *La ordenación legal de las fundaciones*. 2006. Las Rozas Madrid: La Ley-Actualidad.

<sup>28</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2011. *Fundamentos del ceremonial y del protocolo*. S.l.: Síntesis, p. 23.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2014. Protocolo y derecho: juridicidad del protocolo. En: SEEH. SOCIEDAD DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES (ed.), *I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo*. S.l.: s.n., pp. 344-352.

participación de autoridades. Esto nos llevaría a afirmar que, según esta concepción estricta, cuando hablamos de protocolo nos referimos fundamentalmente a lo que denominaríamos protocolo oficial.

Existe dentro del derecho una concepción de éste denominada institucionalista que se opone a la concepción normativista, defendida fundamentalmente por Hans Kelsen y que reduce el derecho a un conjunto de normas sin ningún pensamiento ideológico detrás, de modo que el sistema jurídico se basa en la jerarquía de las normas. La concepción institucionalista, desarrollada por el francés Maurice Hauriou tuvo en Santi Romano<sup>30</sup> su principal defensor y según la cual el derecho es organización por encima de ser solamente norma.

Este enfoque institucionalista busca la comprensión de la sociedad desde el estudio de las propias instituciones y sus funciones. Las instituciones son mecanismos sociales que buscan establecer un orden dentro del comportamiento de los diferentes individuos que forman esos grupos sociales y que surgen de la propia vida en sociedad del hombre. Dentro de ellas las instituciones políticas son las que se encargan de la regulación de la estructura y de los órganos que gobiernan un Estado o cualquier tipo de agrupación de Estados.

Sánchez González siguiendo esta teoría, entiende “que el protocolo en sentido estricto forma parte de las instituciones políticas, al regular la forma de proceder de las mismas. Y es en el derecho de las instituciones en donde se recogen el mayor número de normas jurídicas atinentes al protocolo”<sup>31</sup> y en donde se incluirían las que afectan a las precedencias de autoridades, al orden de celebración de actos, naturaleza y clasificación, al establecimiento de las presidencias en los actos oficiales, las que regulan los honores y distinciones, la simbología o el tratamiento de autoridades.

¿Cómo clasificaríamos entonces las normas protocolarias? Para ello seguiremos la clasificación que Hart y sus compañeros hacen en su trabajo sobre la concepción de las leyes<sup>32</sup>.

Existen en primer lugar tres tipos de leyes identificadas por los autores en su trabajo, que denominan primarias, secundarias y de cambio. Las normas primarias son las normas de conducta o de actuación que implican obligaciones, es decir que llevan una permisón o una prohibición respecto a la actuación particular. Las normas secundarias son, según el autor, aquellas que otorgan poderes y facultades concretas; y por último las normas de cambio son las que indican cómo se

---

<sup>30</sup> ROMANO, S., 1945. *L' ordinamento giuridico* [en línea]. 2ª. Firenze: s.n., disponible en: [http://www.librinlinea.it/titolo/l-ordinamento-giuridico-romano-santi-FER0105133#altre\\_info](http://www.librinlinea.it/titolo/l-ordinamento-giuridico-romano-santi-FER0105133#altre_info).

<sup>31</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2014. Protocolo y derecho: juridicidad del protocolo. En: SEEII. SOCIEDAD DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES (ed.), *I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo*. S.l.: s.n., pp. 344-352.

<sup>32</sup> HART, H. L. A., RAZ, J., BULLOCH, P. A. y GREEN, L., 2012. *The concept of law*. Oxford: s.n.

pueden derogar o modificar otro tipo de normas, es decir, regulan la forma en la que se pueden generar o producir nuevas normas.

Presentan una segunda clasificación en función de su modificación según la cual existen normas de orden público y de orden privado. Las normas de orden público son aquellas que no se pueden modificar de forma parcial y las de orden privado las que pueden modificarse alguna de sus partes.

Por último, en función de la posible sanción que puede tener esta norma identifican las normas perfectas, las imperfectas y las menos que perfectas. Las normas perfectas son aquellas que están dotadas de una sanción que se aplicaría en el caso de incumplimiento de esa norma. Las imperfectas son aquellas que no están dotadas de esa sanción ante el incumplimiento y, por último, las menos que perfectas son aquellas que están dotadas de una sanción que no es adecuada y por tanto jurídicamente se considerarían como normas imperfectas.

Según esto las normas de protocolo si las interpretamos en sentido estricto son normas secundarias, de orden público y de carácter general y, si las entendemos en sentido amplio son normas secundarias de orden privado e imperfectas.

Pero incluso dentro del derecho la multidisciplinariedad del protocolo se muestra en la relación directa con diferentes ramas del derecho como son:

- Historia del derecho y de las instituciones, que nos permite conocer cómo ha evolucionado históricamente el ceremonial y el protocolo, y de esta forma entender mejor su situación y normativa actual.
- Derecho administrativo, que como ya hemos dicho es el que regula la actuación de las administraciones de las que emana de forma directa el protocolo y sus normativas.
- Derecho político y constitucional, que nos permitirá conocer la estructura, las reglas de funcionamiento del Estado y sus instituciones de las diferentes administraciones autonómicas, provinciales, locales y supramunicipales y también toda la administración supranacional.
- Derecho nobiliario, que como parte del derecho civil trata de la concesión de los títulos nobiliarios y de toda la reglamentación relacionada con ello.
- Derecho premial, como antónimo del derecho penal, es una parte del derecho que se encarga de la regulación de la concesión de condecoraciones, premios, honores y distinciones ante el comportamiento de los ciudadanos<sup>33</sup>.

#### *1.2.4. El protocolo oficial*

Llegados a este punto sería necesario entonces llegar a una definición válida de lo que sería el protocolo oficial, que es el objeto de nuestro trabajo.

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M., 2014. Protocolo y derecho: juridicidad del protocolo. En: SEEH. SOCIEDAD DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES (ed.), *I Congreso Internacional El Protocolo Contemporáneo*. S.l.: s.n., pp. 344-352.

Así como hay una diversidad de criterios e interpretaciones sobre lo que es el protocolo, sin embargo, hay bastante consenso en que, dentro del protocolo, como concepto genérico existe una categoría o tipología específica que se conoce como protocolo oficial.

Laforet lo define como “todas aquellas normas legales, de obligado cumplimiento, que regulan la actividad oficial del Estado y de los Organismos públicos”<sup>34</sup>, coincidiendo con López Nieto que lo define como “el conjunto de normas – decretos o costumbres– establecidas para que se cumpla el ceremonial de los actos públicos organizados por el Estado o una entidad pública”<sup>35</sup>.

Casado considera que se debe de hablar de protocolo oficial “siempre que nos encontremos con un acto público que afecte a los órganos e instituciones de la Administración del Estado y regido por unas normas jurídicas establecidas por cada Estado”<sup>36</sup>, definición que ampliamos detallando que también se incluirían aquí las normas que emanen de entidades jurídicas que se encuentran por debajo del ámbito estatal y que también pueden proponer, en el ámbito de sus competencias sus normas al respecto, como pueden ser en el caso de España las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y otras administraciones locales o supramunicipales.

Si tenemos claro que el protocolo oficial es el que afecta a los actos organizados por entidades de carácter oficial su materia estaría formada por: las precedencias entre cargos públicos, los himnos, el uso de las banderas y escudos, uso de tratamientos de honor y cortesía, concesión y uso de condecoraciones oficiales, los honores militares que les corresponden a las autoridades y toda la normativa sobre la organización de actos oficiales, seguridad, instalaciones, etc.

Como conclusión afirmamos que consideramos como protocolo oficial todas las normas legales que se aplican a autoridades y a los símbolos, así como las que se establecen para la celebración de ceremonias cuyo anfitrión es una autoridad o la administración pública.

---

<sup>34</sup> LAFORET HERNÁNDEZ, J. J., 2007. *Protocolo y medios de comunicación social*. Las Palmas de Gran Canaria: s.n., p. 34.

<sup>35</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., 2006. *La ordenación legal de las fundaciones*. 2006. Las Rozas Madrid: La Ley-Actualidad, p. 22.

<sup>36</sup> CASADO TRIGO, M., 2015. *Análisis histórico-jurídico de la normativa de ceremonial y protocolo en las Cortes Generales Españolas*. 2015. S.l.: s.n., p. 86.