

# DERECHO PREMIAL Y FALERÍSTICA

## Honours System and Phaleristic

Fernando Garcia-Mercadal y García-Loygorri<sup>1</sup>

**Resumen:** Se pone en valor la importancia de los intercambios simbólicos en la vida de relación social. Así, el estudio de las condecoraciones no debe abordarse solo desde el punto de vista del Derecho escrito, ignorando sus valiosas implicaciones sociológicas y políticas y la dimensión simbólica del universo social. Sobre esta premisa sitúa el papel civilizador que los honores y recompensas pueden desempeñar en las sociedades contemporáneas si están sabiamente administrados. La Falerística es la disciplina que se ocupa del estudio, descripción, clasificación e inventario de las condecoraciones. A sus cultivadores, coleccionistas principalmente, les interesan no tanto los aspectos doctrinales y jurídicos de los honores y distinciones, que serían objeto del Derecho premial, como los relacionados con las preseas e insignias en que aquellos se materializan o son representados. Una visión integral de las condecoraciones exige la colaboración de ambas disciplinas: Derecho premial y Falerística, porque es siempre en el canon del contexto y de la totalidad donde se ha de indagar el verdadero sentido de esta clase de emblemas institucionales.

**Palabras clave:** Derecho premial, Falerística, condecoraciones, premios y honores

**Abstract:** The importance of symbolic exchanges in the life of social relationships is valued. Thus, the study of decorations should not be approached only from the point of view of written Law, ignoring its valuable sociological and political implications and the symbolic dimension of the social universe. Based on this premise, he places the civilizing role that Honours, and rewards can play in contemporary societies if they are wisely managed. Phaleristic is the discipline that deals with the study, description, classification and inventory of decorations. Its cultivators, collectors mainly, are interested not so much in the doctrinal and legal aspects of honors and distinctions, which would be the object of award law, but rather in those related to the medals and insignia in which they materialize or are represented. An integral vision of the decorations requires the collaboration of both disciplines: Honours System and Phaleristic, because it is always in the canon of the context and of the totality where the true meaning of this class of institutional emblems must be investigated.

**Keywords:** Honours System, Phaleristic, decorations, prizes and honors

Podemos definir el Derecho Premial como aquella rama del Derecho que trata de los honores y recompensas otorgados por el llamado Sector Público —que comprende las entidades y organismos señalados por el art. 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público— ya sean un título dinástico o nobiliario, el ingreso en una orden de mérito, una condecoración civil o militar, una simple medalla, uno de los llamados Premios Nacionales u otras distinciones atípicas.

El objeto del Derecho Premial es distinto del de la Falerística por cuanto esta se centra en el estudio, inventario, catalogación y coleccionismo de las preseas o insignias que representan las

---

<sup>1</sup> General Auditor del Ejército, Doctor en Derecho, Doctor en Ciencias Políticas, Máster en Estudios Sociales Aplicados, Académico Vicedirector de la Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía. Académico Correspondiente de la Real de Jurisprudencia y Legislación y Vicepresidente de su Sección de Derecho Premial.

condecoraciones, mientras que aquél se ocupa del acto jurídico que entraña su concesión (o revocación, en su caso) y sus efectos. En términos semióticos, puede decirse que el objetivo de la Falerística se centra más en los significantes o soportes simbólicos y emblemáticos de las condecoraciones que en el significado o contenido mental, cultural o ideológico que proyectan. Se trata, por tanto, de dos disciplinas distintas, aunque muy afines, cuyos conocimientos, interrelacionados, han de resultar forzosamente provechosos para los cultivadores de ambas.

Vamos a tratar de exponer a los asistentes a este XV Encuentro de Asociaciones de Falerística, de forma resumida, los rasgos más sobresalientes que caracterizan el actual Derecho Premial español<sup>2</sup>.

Empezaremos señalando que el conjunto normativo regulador de las manifestaciones litúrgicas contemporáneas, —emblemas, ritos y ceremonias—, que forman parte de lo que el profesor alemán Percy E. Schramm (1894-1970) denominó en su día con enorme acierto “simbólica del Estado” (Staatssymbolik), adolece en España de dispersión, asistematicidad y falta de claros principios inspiradores, carencias que colisionan con las ideas de unidad, coherencia y plenitud en que se asienta el propio concepto técnico de ordenamiento jurídico. Esto es particularmente grave en lo que concierne a las instituciones premiales, pues a la falta de precisión conceptual y técnica de la rama del Derecho bajo la que se cobijan y la escasa estima que por ellas muestran tanto la doctrina científica como los operadores jurídicos ha de sumarse la inexistencia de una norma de cabecera que, sin perjuicio de los reglamentos particulares de cada una de las distinciones, sancione, con visión integradora, los grandes principios rectores en la materia. Así las cosas, nuestro Derecho Premial es, hoy por hoy, un conjunto normativo arcaizante y desordenado, sin claras cláusulas derogatorias, que nadie parece interesado en actualizar, en una manifestación evidente de lo que la dogmática conoce como inactividad de la Administración, que contrasta fuertemente con la legislatividad compulsiva que padecen desde hace años otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico.

En el plano sociológico, los premios y distinciones oficiales son, muy frecuentemente, un lenguaje postizo, además de inoperantes como indicadores externos de la excelencia social. Porque, hay que decirlo alto y claro, las condecoraciones no debieran ser moneda de cambio para pagar favores políticos ni adhesiones clientelares al negociado ideológico o cultural imperante, sino un valioso estímulo emocional con el que poder recompensar comportamientos muy relevantes, trayectorias profesionales ejemplares o conductas virtuosas de aquellos ciudadanos, muchas veces anónimos, que objetivamente se han hecho acreedoras de aquellas. La concesión de órdenes y condecoraciones ha de ser una cuestión de Estado. No puede trasladarse a los ciudadanos la impresión de que se otorgan muchas veces por afinidades políticas o compadrecos con el inquilino que ocupa la Moncloa en cada momento.

Los criterios sobre el ingreso o promoción en las Reales Órdenes y la concesión de condecoraciones acordados por el Consejo de Ministros en su reunión del día 12 de julio de 1973 supusieron, en su momento, un intento de armonizar las disposiciones premiales hasta entonces vigentes. Sin embargo, el tiempo transcurrido y los cambios experimentados en la sociedad española hacen necesaria una nueva regulación, que habrá de tener particularmente presente la condición de *fons honorum* que la Constitución de 1978 atribuye de forma expresa a la Corona en su artículo 62.f), al señalar que corresponde a Su Majestad el Rey “conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes”.

Para preservar este importante papel de la Corona como *guardián* de los honores y distinciones del Estado debería impulsarse la aprobación de una Ley o Real Decreto sobre órdenes y condecoraciones civiles del Reino de España —entendiendo por tales aquéllas cuyos expedientes de ingreso, promoción o concesión se tramitan por los diferentes órganos del Sector Público— cuyo contenido debería abarcar, al menos, los aspectos siguientes:

---

<sup>2</sup> Algunas de las consideraciones expuestas han sido abordadas previamente por el autor en el artículo “Penas, distinciones y recompensas: nuevas reflexiones en torno al Derecho Premial”, *Emblemata*, 16 (2010), pp. 205-235, y en el ensayo *Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España*, Dykinson, Madrid, 2019.

a) El ingreso o promoción en las órdenes y la concesión de condecoraciones civiles tendrá carácter graciable y puramente honorífico, debiendo suprimirse, en consecuencia, las todavía (pocas) distinciones pensionadas subsistentes. En todo caso, su finalidad ha de ser la de premiar y distinguir aquellas conductas, méritos o servicios relevantes que redunden en beneficio de los intereses generales de la sociedad española.

b) Su Majestad el Rey ostentará el título de Gran Maestre todas las Reales Órdenes y condecoraciones españolas.

c) La creación de nuevas órdenes y condecoraciones civiles o la modificación de las existentes, requerirá su aprobación mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros o, en su caso, mediante el procedimiento establecido de conformidad con la norma creadora de la orden o condecoración que se pretende modificar.

d) El ingreso o promoción en las órdenes y la concesión de condecoraciones civiles serán conferidos por su Majestad el Rey, en los grados de Collar y de Gran Cruz, previa deliberación del Consejo de Ministros, y en su nombre por lo que se refiere a las restantes categorías. No se concederá distinción alguna sin la tramitación previa del pertinente expediente, en el que deberán figurar los méritos y circunstancias que concurren en los candidatos propuestos, y la documentación acreditativa de tales extremos.

e) La simplificación de nuestro sistema de distinciones honoríficas, reduciendo el elevado número de órdenes y condecoraciones civiles actualmente existente, manteniendo las más antiguas o prestigiosas, de modo que los méritos o conductas dignos de reconocimiento, sea cual sea el ámbito en que se produzcan, no queden sin recompensa.

En este proceso de racionalización deberían conservarse, en nuestra opinión, las órdenes del Toisón de Oro, Carlos III, Isabel la Católica, Mérito Agrícola, Alfonso X el Sabio, San Raimundo de Peñafort, Sanidad, Mérito Deportivo y Medalla del Trabajo y pocas más. Siguiendo la propuesta formulada por la Sección de Derecho Premial de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, se cancelarían 27 de las 46 distinciones civiles españolas actualmente existentes que dependen de la Administración General del Estado y quedarían en vigor 19, aproximándonos de este modo un poco al número de condecoraciones civiles que tienen los principales países de nuestro entorno, muchísimo más reducido.

En función de la disposición que proponemos, la Orden del Mérito Civil se configuraría en el nuevo marco normativo como la distinción nacional que, aglutinando a todas las existentes de similares fines, se destina a premiar con carácter general, no vinculado a un sector de actuación específico, a los ciudadanos españoles y extranjeros que se hayan distinguido por sus virtudes cívicas y servicios eminentes a España; se convertiría de este modo en la gran orden nacional, laica y democrática, siguiendo el ejemplo francés del general De Gaulle, que canceló en 1963 trece condecoraciones ministeriales a fin de reforzar el crédito de la Legión de Honor.

De modo particular habría que proceder a una reforma en profundidad de las recompensas destinadas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, reguladas por una normativa bastante obsoleta -Medalla al Mérito Policial (1943) y Orden del Mérito de la Guardia Civil (1976)- que presenta muchos problemas y disfunciones relacionados con sus criterios de concesión y los procedimientos de tramitación, situación que ha dado lugar a numerosos contenciosos judiciales. El Ministerio del Interior debería impulsar una actualización de ambas, armonizada con una reforma paralela de la Real Orden del Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (1999), una condecoración con una normativa muy deficientemente redactada. Cada vez que se han modificado sus disposiciones reguladoras ha sido para dejar las cosas peor de cómo estaban. La última extravagancia: la creación, por Decreto 107/2018, de 9 de marzo, de un nuevo “grado” en la Real Orden con una estrambótica denominación: “Insignia”.

f) Muchos de los grados o categorías inferiores de las órdenes están inéditos o se conceden muy ocasionalmente, como la Cruz de Plata y la Medalla de la Real Orden de Isabel la Católica o las medallas de bronce al Mérito en el Trabajo o de la Real Orden del Mérito Deportivo. Algunas personas tienen la falsa idea de que estas categorías más modestas son una especie de premio de consolación y por eso están infravaloradas. Si se reforzara el sentimiento de pertenencia común a una misma orden de todos los caballeros y damas distinguidos con ella, con independencia de su grado o categoría, muy posiblemente ésta equivocada percepción podría revertirse.

g) Resulta absolutamente contrario a los principios que deberían inspirar un Derecho Premial bien gestionado y aplicado la concesión indiscriminada de condecoraciones en masa, genéricas o a colectivos anónimos como el disparatado otorgamiento de la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de noviembre de 2011, “a los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional”, “a la Carrera Fiscal”, “a la Abogacía del Estado”, “a los Secretarios Judiciales y demás Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia” o del que fueron objeto 650.000 niños madrileños, con la Gran Cruz del Dos de Mayo, por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante el Decreto 54/2021, por su “excepcional comportamiento durante la pandemia”. Si los ciudadanos son condecorados por decenas de miles el mismo día y por los mismos motivos, en realidad, no se está distinguiendo a nadie.

h) Para poder cumplir estos objetivos, el actual Registro de Órdenes y Condecoraciones dependiente del Ministerio de la Presidencia se sustituiría por una única Cancillería de Títulos, Reales Órdenes y Condecoraciones, dependiente del mismo departamento, presidida por un Delegado Regio, que, contando con los pertinentes asesores, coordinase todas las propuestas de concesión, asumiendo el papel de organismo de referencia en todas estas cuestiones e impulsando una labor cultural y de divulgación que juzgamos muy necesaria, como es el caso de la Gran Cancillería de la Legión de Honor en Francia o de la Cancillería Central de las Órdenes de Caballería en el Reino Unido.

Al no existir memoria administrativa alguna que recuerde, tramite y haga un seguimiento de las diferentes candidatos, méritos y concesiones, resulta bastante habitual que se otorguen distinciones muy dispares para iguales circunstancias y merecimientos y que los diferentes grados o categorías de las reales órdenes y condecoraciones civiles se asignen según criterios mostrencos que no aprueban el más elemental test de razonabilidad. En algún caso, la falta de transparencia en la acreditación de los méritos de los premiados ha merecido el reproche de los tribunales.

i) El ingreso o promoción en las órdenes y la concesión condecoraciones civiles del Reino de España tendría lugar dos veces al año, en junio y diciembre, coincidiendo con los aniversarios de la proclamación de Su Majestad el Rey y de la aprobación de la Constitución española.

Quedan exceptuados de esta limitación las distinciones otorgadas con ocasión de las visitas oficiales o de Estado, atendiendo a los acuerdos de reciprocidad que en su caso existan con otras naciones, así como las que se concedan por el Consejo de Ministros, por razón de su competencia, en atención a méritos singulares y en circunstancias que justifiquen su otorgamiento en fechas diferentes.

j) Si excluimos las recompensas militares y de la Guardia Civil que se imponen en determinadas fechas señaladas en todas las unidades y acuartelamientos, en el transcurso de una ceremonia sobria, pero muy emotiva, la mayoría de las distinciones civiles acostumbran a despacharse de modo oficinesco, donde la eficacia de los *actos de consagración* ha sido sustituida por la asepsia burocrática de la publicación de la resolución de concesión en el *Boletín Oficial del Estado* o el simple traslado de la misma al premiado mediante un desaguado escrito administrativo, acompañado, a veces, de un título o diploma estampados muy pobremente o con dudoso gusto.

Por ello, tal ingreso, promoción o concesión requieren un acto formal de investidura en un marco adecuado y unas condiciones de solemnidad y gravedad institucional que permitan *transformar* a las personas consagradas, en los términos apuntados por el gran sociólogo francés Pierre Bourdieu (1930-2002), acto que actualmente no se celebra. En primer lugar, porque la investidura modifica la imagen y los comportamientos que de ellas tienen los demás (siendo el más evidente de estos cambios el hecho de que en muchos casos a partir de la misma reciban el tratamiento de Excelentísimo/a o Ilustrísimo Señor/a); y luego porque altera la apreciación que las personas investidas tienen de sí mismas y las actitudes que se creen obligadas a adoptar para estar a la altura de su nuevo estatus. Aceptando esta premisa se puede comprender mejor el estimulante efecto de cohesión social y territorial que pueden desplegar las condecoraciones en las sociedades avanzadas si son gestionadas adecuadamente por los poderes públicos.

k) La publicación en el Boletín Oficial del Estado el ingreso o promoción en todas las órdenes y la concesión de condecoraciones, en todos sus grados o categorías, y la edición de un anuario oficial con una relación nominal de las personas físicas o jurídicas que hayan sido distinguidas con las mismas. Ambas iniciativas darían cumplimiento a las exigencias de transparencia en las actuaciones de las Administraciones Públicas establecidas en la legislación vigente.

Dentro del conjunto normativo de las órdenes y condecoraciones españolas las *recompensas militares* —pues esta es la denominación técnico-administrativa que reciben las condecoraciones castrenses— presentan un perfil singular, al estar todas ellas tuteladas por el Ministerio de Defensa y regularse por una normativa más sistemática y ordenada, de modo que los requisitos para su concesión, así como las ceremonias de imposición, obedecen, pensamos, a criterios más acordes con los principios del Derecho Premial.

Si algún reparo pudiera hacerse al Ministerio de Defensa es, quizás, un exceso de miramiento y escrupulosidad a la hora de indagar los méritos de los posibles candidatos a obtener las recompensas actualmente vigentes, enumeradas con criterio de *numerus clausus* en la Disposición adicional segunda de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar. De hecho, desde hace muchas décadas, las únicas que se conceden son las Cruces del Mérito Militar, del Mérito Naval y del Mérito Aeronáutico, en sus cuatro categorías o distintivos, permaneciendo inéditas las restantes y más importantes, aun cuando la presencia de tropas españolas en misiones internacionales, países en conflicto y con elevado riesgo para la vida o integridad física y en operaciones que implican el uso de armas de fuego permitirían apreciar muy posiblemente, en algunos casos, la concurrencia de circunstancias objetivas para su concesión.

La Orden de 22 de junio de 1995 que regula los Premios Nacionales, modificada, por cierto, en diez ocasiones, es una norma insuficiente y debiera dictarse una disposición de superior rango que, con propósitos más ambiciosos, sentara los principios inspiradores y el régimen jurídico de todos los premios honorífico-económicos otorgados por el Sector Público. Dos son, a nuestro juicio, las principales anomalías que pueden señalarse en relación con estos Premios Nacionales y, en general, los premios culturales concedidos por las diferentes Administraciones Públicas. La primera es qué, aunque no los otorga el Ministerio de Cultura, ni un partido político determinado, ni siquiera el propio Consejo de Ministros, sino unos jurados de composición amplia y pretendidamente plural, su concesión suele identificarse con el gobierno de turno, lo que provoca, con frecuencia, polémicas y derivaciones mediáticas nada favorecedoras para los fines del Derecho Premial. Además, los premios, sobre todo en el ámbito local, tienden a complacer a las convenciones establecidas, tratando de captar fidelidades y simpatías, circunstancias que no evitan desplantes protocolarios por parte de algunos galardonados.

Sería asimismo muy conveniente conciliar las normas territoriales en materia de honores y distinciones y corregir el actual panorama, un tanto folclórico, de premios y distinciones autonómicos y municipales, con denominaciones y diseños extravagantes, tratamientos desiguales para cargos homónimos o de idéntico rango, etc., a través de una disposición que estableciese unas pautas orientativas y unificadoras, que bien pudiera ser una de las leyes armonizadoras previstas en el párrafo

tercero del artículo 150 de la Constitución, de las que existe un único (y frustrado) precedente: el del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA, declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, que sienta la doctrina sobre los requisitos que habría de reunir una disposición legal de este tipo.

Esta ley no solo reforzaría el principio de plenitud de nuestro entramado institucional, sino que podría imponer también algunos límites a la innovación premial de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos como, por ejemplo, la creación de nuevas órdenes de mérito, cuyo maestrazgo el Derecho histórico atribuye en exclusiva a Su Majestad el Rey. Pero, sobre todo, contribuiría a fomentar el aprecio ciudadano por unos símbolos que son de todos, por encima de partidos e ideologías. No olvidemos que el Ceremonial y los premios constituyen un estimable factor aglutinador y ordenador de la convivencia, muy especialmente en una sociedad tan desvertebrada como la española.

Finalmente, la Corona tiene que asumir un mayor protagonismo y vigor directivo en la administración de las instituciones premiales, como encarnación simbólica de la nación, para lo cual sería primordial que fuera el propio Rey de España el que presidiera la ceremonia de imposición de las insignias de la órdenes y condecoraciones civiles nacionales, a celebrar en el Palacio Real cuatro o seis veces al año.

Esta ceremonia —emotiva, armoniosa, sutil y espiritual— habría de conciliar solemnidad, sentido de Estado, fuerza simbólica y ritual, adecuada puesta en escena y proyección mediática, dando visibilidad a los fines de ejemplaridad social para los que fueron creadas las órdenes y condecoraciones y reforzando el papel psicológico y conciliador de la Monarquía. La Corona debería, en suma, personificar el *nomos* y constituirse en centro de gravedad o elemento fundante de la arquitectura simbólica del Estado utilizando los actos de consagración y de homologación premial que hemos descrito. Los honores concedidos por el Rey se convertirían, de este modo, en un resorte de legitimación e irradiación de valores que podría contribuir de manera muy notable a consolidar la institución.

En este planteamiento, no cabría descartar totalmente la posibilidad de que el Rey tutelara en un plano doméstico determinados honores, de la misma forma que goza de cierto margen de discrecionalidad protocolaria en algunos actos semipúblicos organizados por su Casa, a los que son invitados formalmente personalidades o autoridades que no figuran en el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado de 1983. Aquí podría ubicarse el debate sobre la naturaleza jurídica de la Insigne Orden del Toisón de Oro, cuyos dos primeros collares concedidos por Don Juan Carlos a Torcuato Fernández-Miranda y al marqués de Mondéjar no adoptaron la forma de Real Decreto ni llegaron a publicarse nunca en el Boletín Oficial del Estado. Tampoco, obviamente, los cinco collares concedidos por Don Juan, Conde de Barcelona, como Jefe de la Dinastía entre 1941 y 1977, entre ellos al propio Don Juan Carlos, fueron refrendados mediante disposición normativa estatal de ninguna clase.

Si se cumplieran todas estas premisas lograríamos enmarcar definitivamente el Derecho Premial dentro de unas coordenadas sociales plenamente comunitaristas o, si se prefiere, dentro de un metasistema político eficaz y de rostro amable, al alcance de todos, que equilibre el modelo de sociedad cada vez más coercitivo y domesticado, de normas penales, vindicativas e inspectoras, que envuelve de modo asfixiante nuestra existencia cotidiana.

No puede negarse la dimensión social de los títulos y condecoraciones cuando están sabiamente administrados. Bajo el pretexto de que constituyen pura quincalla o arqueología jurídica se les niega un lugar decoroso entre los valores contemporáneos. Pero, como decía Napoleón, “*estas fruslerías que son las distinciones, ¿podrían ejercer el poder que tienen, si no fueran capaces de dar al menos la apariencia de un sentido, de una razón de ser, a esos seres sin razón que son los humanos?*”