

2. ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DE PROTOCOLO, HONORES, DISTINCIONES Y CEREMONIAL DEL AYUNTAMIENTO DE TOMELLOSO.

2.1. Aspectos formales

2.1.1. Identificación del documento

Se trata de una norma de derecho público administrativo, emanada de una corporación municipal con capacidad normativa reconocida en la legislación ordinaria administrativa que se ha mencionado en el apartado "Introducción" de este trabajo. En concreto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante Ley 7/1985) y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante Real Decreto 2568/1986).

El lenguaje utilizado en su redacción es en un alto porcentaje jurídico-administrativo⁵ y el canal empleado para comunicarlo ha sido el papel oficial fechado y firmado que aparece publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real nº 127 el 4 de julio de 2018. La norma se ha redactado con un lenguaje inclusivo, no recomendado por la Real Academia de la Lengua, que en el Libro de Estilo de la Lengua Española recientemente publicado aclara que: "El masculino, por ser el no marcado, puede abarcar el femenino en ciertos contextos. No hay razón para pensar que el género masculino excluya a las mujeres en tales situaciones".

2.1.2. Ámbito de aplicación del texto normativo.

El ámbito de aplicación se circunscribe al término municipal de Tomelloso (Ciudad Real). Localidad que aparece descrita en la web de su ayuntamiento (<http://www.tomelloso.es>) con las siguientes palabras:

" (...) situada en el corazón mismo de la tierra del Quijote, es una ciudad moderna y activa (...) consciente de su pasado y cultura, conserva todos los valores y tradiciones que su historia le aporta y se reconoce, cómo no puede ser de otro modo, ciudad manchega. Situada en el centro de la comarca natural de La Mancha y al nordeste de la provincia de Ciudad Real, y casi en el vértice donde se unen Cuenca, Albacete y Toledo, ocupa 241,8 Km 2 de término municipal, con una altitud de 662 m sobre el nivel del mar y un relieve totalmente llano limitado al sur-sureste por unas lomas de hasta 800 m ("el monte") que marcan el inicio del Campo de Montiel y su conexión con La Manchuela. El río Guadiana bordea el término por el sur y el oeste, procedente de las cercanas Lagunas de Ruidera (...) Importantísimo centro de producción vitivinícola, Tomelloso es la ciudad sede del Instituto de la Vid y el Vino de

⁵ Respecto a este tipo de lenguaje (DE MIGUEL, 2000, p. 2) dice que "no busca convencer a la manera del lenguaje (...) político (...); ni le mueve un objetivo estético, como ocurre con el lenguaje literario (...) [su] finalidad fundamentalmente práctica: la de informar y ordenar".

Castilla-La Mancha y de la Denominación Específica "Melón de la Mancha" (...) La última cifra de población de Tomelloso aprobada por el I.N.E. se refiere al 1 de Enero de 2017, y es la siguiente: TOTAL POBLACION..... 36.281 habitantes".

2.1.3. Aprobación del texto.

El texto del Reglamento fue aprobado inicialmente por el pleno del ayuntamiento de 15 de febrero de 2018 y expuesto al público por un plazo de 30 días para alegaciones aprobándose definitivamente en el pleno del 21 de junio de 2018. La tramitación aparece recogida en el Anuncio previo al texto del reglamento que aparece publicado junto a éste en Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real, número 127 de 4 de julio de 2018.

2.1.4. Sujeto pasivo de la norma.

Son sujetos pasivos de la norma tanto las autoridades que participan en los actos y ceremonias que en el mismo se detallan, como los ciudadanos de Tomelloso que participen en las mismas.

2.1.5. Estructura del texto articulado.

El texto del Reglamento se estructura de la siguiente forma:

Título: Reglamento de protocolo, honores, distinciones y ceremonial del Ayuntamiento de Tomelloso.

Exposición de motivos.

Título I.- Disposiciones generales (art.1).

Título II.- La localidad de Tomelloso. Su tratamiento, (art. 2).

Título III.- Los símbolos y usos en el Ayuntamiento de Tomelloso, (arts. 3 a 6).

Título IV.- La corporación municipal. Sus tratamientos y distintivos (arts. 7 a 9).

Título V.- Los actos municipales, su clasificación y presidencia. Orden de precedencias (arts. 10 a 14).

Título VI.- Constitución de la nueva corporación, (arts. 15 y 16).

Título VII.- Las exequias (arts. 17 a 19).

Título VIII.- Honores y distinciones, (arts. 20 a 29).

Título IX.- Otras distinciones (arts. 30 a 37).

Título X.- Denominación de Edificios, vías o espacios públicos y levantamiento de monumentos, (arts. 38 y 39).

Título XI.- Responsables de protocolo (art. 40).

Disposición adicional

Disposición derogatoria.

Disposición final.

Una lectura somera de la estructura del Reglamento de protocolo, honores, distinciones y ceremonial del Ayuntamiento de Tomelloso (en adelante Reglamento de protocolo de Tomelloso) lleva a la conclusión de que hay demasiados títulos, lo que no

aporta claridad al texto. Su clasificación tampoco es muy correcta, pues hay materias que podrían agruparse en un mismo título y ordenarse en capítulos, por ejemplo la relativa a honores y distinciones; o la relativa a la corporación local que con título específico no incluye la precedencia, que está incluida en el título de los actos. Todo esto nos lleva a concluir que la estructura no es clara y si algo debe tener un texto normativo es claridad, para facilitar la identificación de lo que en el mismo se dispone.

Aplicando por analogía las directrices de técnica normativa⁶ tanto a nivel estatal como autonómico⁷, podemos concluir que un reglamento de las características del que nos ocupa (40 artículos) debería estructurarse de esta forma: título, preámbulo (o exposición de motivos) y artículos divididos por títulos y capítulos.

La exposición de motivos (o preámbulo) contiene: los motivos, los objetivos y el contenido de la norma; fundamenta en su caso la capacidad normativa de quien la aprueba; puede mencionar antecedentes de aspectos contenidos en la norma que se han revisado; e incluso puede resumir el contenido de la norma para facilitar su comprensión. Si es muy largo puede dividirse en apartados temáticos que llevarían un número romano centrado en el texto. Su contenido se analizará en un epígrafe específico.

Los títulos: recogen en secuencia lógica los grandes asuntos que trata la norma y ayudan a organizar de forma sistemática el contenido de la misma. Parten de un título inicial dedicado a disposiciones generales dedicándose los siguientes a disposiciones específicas por orden de relevancia. Su fin último es ayudar a localizar de forma rápida un tema concreto y obligar a quien legisla a ser más preciso a la hora de redactar el texto articulado.

Los capítulos: ayudan a estructurar el contenido de cada título. En el texto analizado el redactor no ha considerado la necesidad de incluirlos.

Los artículos: son la división básica del texto normativo. Numerados consecutivamente a lo largo del texto determinan de forma pormenorizada sus especificaciones. En su redacción se tendrá en cuenta los siguientes criterios: "cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea" (GARCÍA ESCUDERO, 2005, p. 147). Pueden dividirse en apartados y párrafos (aconsejando que no sean más de cuatro) estos últimos numerados con números arábigos. Si además incluyen un listado o enumeración se utilizarán letras para diferenciarlos. A lo largo del texto podemos leer artículos que no cumplen con ninguno de estos criterios: son demasiado largos, los párrafos no se numeran y los listados utilizan puntos o rayas, en ningún caso letras.

2.2. Análisis del texto normativo.

⁶ Ver en este sentido las "Directrices de técnica normativa" aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 publicadas por el Ministerio de la Presidencia en 2011. Documento disponible en: <https://bit.ly/2T6REXv> o las "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario" García-Escudero publicadas en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2005, pgs. 121-164.

⁷ En Castilla la Mancha se ha publicado un trabajo sobre técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes, que firma Alicia Segovia Marco Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, recogido en de la publicación GABILEX nº1 de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2E1Vl7d>

2.2.1. Título

“El título debe indicar la categoría normativa, el número, la fecha y el objeto de la ley” (GARCIA ESCUDERO, 2005, p. 146). El título de la norma que nos ocupa indica la categoría normativa –reglamento- y el objeto del mismo que es regular el protocolo, los honores, distinciones y ceremonial del Ayuntamiento de Tomelloso. No hay ninguna indicación de fecha (salvo la relativa a la firma digital del mismo que se produjo el 3 de julio de 2018). Si hay una mención a la entrada en vigor que se recoge en la disposición final que hace referencia al artículo 65, 2 de la Ley 7/1985.

Respecto al objeto: “La indicación del objeto de la ley debe ser precisa y completa, pero también breve y concreta” (GARCIA-ESCUADERO, 2005, p. 146). El título que nos ocupa sería más preciso si la palabra “ceremonial” siguiese a “protocolo”, ya que honores y distinciones forman un bloque autónomo con entidad propia relacionada con la principal que es protocolo y ceremonial.

2.2.2. Exposición de motivos.

“El preámbulo puede describir breve y concisamente el contenido de la ley, sus objetivos y finalidad, aludir a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como resumir sucintamente su contenido, si ello es preciso para una mejor comprensión del texto”. (GARCÍA ESCUDERO, 2005, p. 147).

La exposición de motivos del reglamento que se analiza no es breve ni concisa. Dedicamos dos páginas a la misma, que se distribuyen en el siguiente orden: 5 párrafos a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, y que fundamenta en la Constitución, la legislación administrativa local y el Real Decreto 2099/83, de 4 de agosto, por el que se aprueba el ordenamiento general de precedencias del Estado (en adelante Real Decreto 2099/83).

En los siguientes párrafos va haciendo un resumen del contenido intercalado con antecedentes y objetivos, lo que resulta muy confuso. Por ejemplo en los párrafos dedicados a los objetivos, el primero habla en general, haciéndolos propios de todos los ayuntamientos, no del que dicta el mencionado reglamento, siendo el segundo más específico “pretende regular en una única norma los aspectos de la vida protocolaria local”; entre ambos párrafos hay uno dedicado a los antecedentes de concesión de honores por el Ayuntamiento (único reglamento relacionado con el protocolo que tenía la corporación municipal que databa de 1958 reformado en 1972).

El párrafo 10º lo dedica a los símbolos de los que detalla los antecedentes y realiza su descripción heráldica, no siendo este el lugar en que debería hacerlo, ya que la descripción de los símbolos debería estar en el articulado de la norma. Al hacerlo de esta forma, si alguien quiere saber cómo es la bandera de Tomelloso tiene que buscar en la exposición de motivos, no en el articulado donde lo que encontrará es un detalle del uso de los mismos.

Respecto a los honores y distinciones, a los que la exposición de motivos dedica nueve párrafos, encontramos en el texto referencias a la ciudad como “emprendedora”, “tenaz” en frases destinadas a ensalzar sus méritos. Expresiones de ese tipo deben evitarse en una exposición de motivos, como nos recuerda GARCÍA-ESCUADERO (2005) “El preámbulo

debe evitar las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas” (p. 147).

2.2.3. Título I.- Disposiciones Generales (artículo 1 con el mismo título).

Las disposiciones generales son las que hablan del objeto, el ámbito de aplicación de la norma, e incluyen, además, las definiciones necesarias para facilitar la comprensión del texto. En este caso no menciona el objeto solo habla del ámbito de aplicación remitiéndolo a los “actos públicos que se celebren en el término municipal de Tomelloso”. El único objeto que contempla es el uso de los símbolos municipales. Debería haber sido más precisa la norma señalando como objeto: regular el protocolo en los actos públicos municipales, ordenando sus autoridades y símbolos así como la concesión de honores y distinciones.

Debería haberse aprovechado este título para aportar las definiciones que habrían aclarado términos muy importantes para el protocolo, como por ejemplo los actos. A lo largo del texto encontramos referencia a actos públicos, oficiales, municipales, solemnes o relevantes, calificativos que no son sinónimos. Siguiendo aquí a LÓPEZ-NIETO (2006, pp.15 y 16) actos públicos serían “todos aquellos que tienen lugar ante un número indeterminado de personas”; actos oficiales (de carácter general y/o especial), los organizados por autoridades e instituciones del Real Decreto 2099/83 y actos no oficiales, los organizados por corporaciones, iglesia católica, empresas, asociaciones, fundaciones, etc. El acto solemne sería el que según la definición del Diccionario de la Lengua, se celebra “públicamente con pompa o ceremonias extraordinarias”, poniendo como ejemplo este texto actos como: exequias, procesiones, juntas o audiencias solemnes.

2.2.4. Título II.- La localidad de Tomelloso. Su tratamiento (artículo 2 con el mismo título)

El artículo hace referencia al título de ciudad y el tratamiento de su Ayuntamiento – Excelentísimo- concedido por Real Decreto de 24 de diciembre de 1927. Añade además la justificación del mencionado título con unas frases del mencionado Real Decreto.

2.2.5. Título III.- Los símbolos y usos en el Ayuntamiento de Tomelloso, (arts. 3 a 6).

En los cuatro artículos que componen este título se hace mención de los símbolos por su uso, ya que la descripción heráldica y vexilológica la ha hecho en la exposición de motivos.

Respecto a la bandera municipal y como detalle para su ubicación utiliza como referencia las indicaciones que se hacen en la Ley 39/1981, de 28 de octubre por el que se regula el uso de la bandera de España y de otras banderas o enseñas. El artículo es una mera reproducción de los artículos que la mencionada ley dedica a la ubicación de banderas en el interior y exterior de edificios oficiales y los supuestos de concurrencia de banderas.

El artículo dedicado a la bandera, el número 4, introduce una novedad en su párrafo final: le otorga la categoría de símbolo a la efigie de S.M. el Rey. Respecto a esta inclusión debemos señalar que es muy arriesgada, ya que S.M. el Rey no es un símbolo. El símbolo, en todo caso será la Corona que “tiene un carácter simbólico por cuanto la Constitución la

considera símbolo de la unidad del Estado y su permanencia. La Corona (...) es una institución permanente situada en la cúspide de la estructura de la propia Monarquía. Por ello hay que distinguir la Corona de la propia persona del Rey, dado que este es solo un depositario de la misma" (SANCHEZ GONZÁLEZ, 2011, p. 172). La obligatoriedad de que el retrato o una efigie de S.M. el Rey deba presidir el Salón de Plenos está recogida en el artículo 85 2 del Real Decreto 2568/1986 cuando indica que: "En lugar preferente del salón de sesiones estará colocada la efigie de S. M. El Rey"⁸. La elevación de la efigie del Rey a la categoría de símbolo que hace el Reglamento Municipal carece, por tanto, de justificación.

Incluye como símbolo el repostero heráldico del que se da descripción y se señala su utilización.

2.2.6. Título IV.- La corporación municipal. Sus tratamientos y distintivos (arts. 7 a 9).

El artículo 7 se dedica a los tratamientos, vuelve a reiterar el de la ciudad (del que ya dio cuenta en el artículo 2) y señala que los miembros de la corporación tienen el tratamiento de Señor o Señora. En este mismo título el artículo 8 describe los distintivos de alcalde y concejales, señalando la obligatoriedad de su uso en los actos solemnes o de relevancia institucional (sin mencionar cuales son estos).

Este artículo hay que ponerlo en relación con el 73.2 de la Ley 7/1985, que señala lo siguiente: "Los miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que tomen posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se establezcan por la Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél"⁹.

Pese al título de este capítulo incluye un artículo relativo a indumentaria para los actos oficiales, a la que se refiere como "vestimenta formal" sin dar indicaciones sobre qué entiende por tal. A nuestro entender incluir una indicación tan ambigua relativa a la indumentaria, cuya precisión se deja en manos del responsable de protocolo no debería tener un artículo específico en el Reglamento, aunque la labor de asesoría en la materia debería mencionarse entre las funciones del responsable de protocolo.

2.1.6. Título V.- Los actos municipales, su clasificación y presidencia. Orden de precedencias (arts. 10 a 14).

Este título es el de mayor contenido en protocolo y requerirá un análisis más detallado.

El artículo 10 hace una clasificación de los actos municipales que no es otra que la que hace el artículo 3 del Real Decreto 2099/83:

⁸ En este sentido la Circular 28/2014 de la Federación Española de Municipios y Provincias pone en conocimiento de sus asociados que Patrimonio Nacional ya tienen a su disposición en la web de Patrimonio Nacional el retrato oficial del Jefe del Estado que debe presidir los despachos y salones oficiales de los edificios sede de las Administraciones Públicas.

⁹ Lo que también se recoge en el artículo 6.2 del Real Decreto 2568/1986: "Los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que hayan tomado posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se hallen establecidos en la Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél".

"A los efectos del presente Ordenamiento, los actos oficiales se clasifican en:

- a) Actos de carácter general, que son todos aquellos que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales.
- b) Actos de carácter especial, que son los organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades".

El artículo 10 del Reglamento de protocolo de Tomelloso hace una adaptación del artículo del Real Decreto denominando a los actos oficiales "actos municipales" y el resultado es el siguiente:

"A los efectos del presente reglamento, los actos municipales se clasifican en:

1. Actos de carácter especial: Son todos aquellos que se organicen institucionalmente por la Corporación con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos de gran importancia para la vida ciudadana municipal.
2. Actos de carácter general: Son los organizados por las distintas áreas de actuación municipal y la Alcaldía, propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades".

A simple vista detectamos dos errores de importancia: el primero el cambio de denominación del "acto oficial", al que el Reglamento designa como "acto municipal". Su denominación correcta debería haber sido acto oficial municipal, lo cual no induciría a ningún error, ya que por acto municipal –salvo explicación concreta de su definición en las Disposiciones Generales del articulado- puede entenderse cualquier acto celebrado en el municipio. El segundo error reviste mayor gravedad ya que se han invertido los títulos y la definición no es correcta. Lo que en el artículo 3º Real Decreto 2099/83 eran actos de carácter general pasan a ser actos de carácter especial en el Reglamento, y lo mismo con los de carácter especial en el Real Decreto que se transforman en carácter general en el Reglamento. Esta confusión se arrastra en los dos siguientes artículos relativos a la presidencia de los dos tipos de actos.

Los artículos 11 y 12 se refieren a la reserva de la presidencia en favor del Alcalde para todos los actos oficiales municipales a los que asista, sean del carácter que sean. En este sentido el Reglamento contradice lo establecido en el artículo 4º.1 de Real Decreto 2099/83 cuando señala que "Los actos serán presididos por la autoridad que los organice. En caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia, ocupará lugar inmediato a la misma".

Esa reserva de la presidencia estaría justificada por cumplir con el mandato del artículo 41.1 del Real Decreto 2568/1986: "El Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: Representar al Ayuntamiento y presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de Protocolo".

En estos artículos también se habla de la representación. En el artículo 11 párrafo 1º al hablar de los actos de carácter especial señala que en los mismos: "la presidencia corresponde al Alcalde/sa, y en su ausencia al o a la Teniente de Alcalde o Concej/a del Equipo de Gobierno que lo/la sustituya. En defecto de designación expresa, corresponderá la presidencia a un/a Teniente de Alcalde, según el orden de éstos". Vuelve a contradecir el Reglamento lo establecido para la representación en el Real Decreto: "La persona que represente en su cargo a una autoridad superior a la de su propio rango no gozará de la precedencia reconocida a la autoridad que representa y ocupará el lugar que le corresponda por su propio rango, salvo que ostente expresamente la representación de Su Majestad el Rey o del Presidente del Gobierno".

El artículo aquí no hace ninguna precisión, cualquier autoridad puede sustituir al alcalde sin designación expresa, porque en la primera frase no menciona como se hace esa representación. Además puede darse el caso de que un acto organizado por un Teniente de Alcalde al que no asiste el Alcalde, el propio anfitrión tenga que representar al Alcalde; o un Teniente de Alcalde organizador que deba dejar su puesto en la presidencia a un Concej/a que viene representando al Alcalde.

El artículo 13 impone la asistencia obligatoria de los miembros de la corporación municipal a determinados actos de carácter especial, recogiendo como tales estos tres grupos, en primer lugar la visita de SS.MM. los Reyes y sus hijas. En segundo lugar lo que denomina "actos solemnes que tradicionalmente se celebran en Tomelloso", entre los que hay ofrendas, procesiones, inauguraciones, etc. Y en tercer lugar, el grupo de actos a los que se refiere como "actos de relevancia". En lo que respecta a este último apartado, consideramos que hay una mezcla de actos oficiales con actos públicos religiosos o de otro carácter, que no son organizados por el Ayuntamiento, mezcla que no es explicable y en todo caso debería recogerse en un capítulo específico denominado: "Actos solemnes tradicionales".

El artículo 14 se dedica al orden de precedencias exclusivamente para los miembros de la corporación municipal:

1. El/la Alcalde/sa.
2. Los/as Tenientes de Alcalde, por su orden correspondiente.
3. Portavoces de los Grupos Políticos Municipales.
4. Concejales/as del Equipo de Gobierno.
5. Resto de Concejales/as de mayor a menor representación municipal.

No se entiende muy bien la ubicación del orden de precedencias en este título relativo a los actos cuando la corporación municipal tiene su título específico, el IV.

Incluye una mención al trato preferente que tendrán los exalcaldes que cuando asistan a los actos situándolos a continuación de los portavoces de los grupos municipales. Para el supuesto en el que concurriesen varios exalcaldes se aplicará el criterio de la antigüedad en el servicio al municipio, los exalcaldes más antiguos preceden a los más modernos. Otra mención que hubiera debido tener en cuenta es la de los alcaldes de las ciudades hermanadas

Echamos en falta aquí una lista más exhaustiva que incluya a los altos funcionarios municipales -Secretario, Interventor, Tesorero, Oficial Mayor, Archivero, Jefe de la Policía

Local, etc.- y personalidades municipales –hijos predilectos y adoptivos y medallas de la ciudad¹⁰- a las que algunos autores aconsejan incluir teniendo en cuenta las singularidades propias de cada municipio y "en razón de su peso y presencia social" en el mismo (FUENTE LAFUENTE, 2010, p. 502).

2.1.7. Título VI.- Constitución de la nueva corporación, (arts. 15 y 16).

El procedimiento de constitución de la nueva corporación y jura o promesa del nuevo alcalde se hace remitiendo a lo dispuesto en el artículo 195,1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985 de 19 de junio.

El artículo 16 recoge un detalle de protocolo al establecer la secuencia del acto de constitución de la nueva corporación:

"Inicio de la sesión.

Constitución de la Mesa de Edad.

Juramento o promesa [ante la Constitución del 78] y adquisición de la condición de Concej/a. Constitución del Ayuntamiento.

Elección de Alcalde/sa-Presidente/a.

Juramento o promesa del Alcalde/sa-Presidente/a [ante la Constitución del 78].

Intervención del Alcalde/sa elegido/a.

Fin de la sesión".

2.1.8. Título VII.- Las exequias (arts. 17 a 19).

El apartado de las exequias es importante para el protocolo no solo por las ceremonias y la ordenación de las autoridades que a las mismas asisten –dependiendo del rango del fallecido o la circunstancia que lo produzca- sino también por la forma en la que las banderas oficiales van a mostrar ese luto tras la declaración del mismo.

El Reglamento de protocolo de Tomelloso en su artículo 17 al hablar de la declaración de luto dice lo siguiente:

"El/la Alcalde/sa de Tomelloso determinará mediante Decreto, la declaración de luto oficial cuando las circunstancias o hechos de trascendencia nacional, regional o local así lo requieran. El decreto incluirá todas y cada una de las acciones a desarrollar en señal de respeto o condolencia por el luto declarado. Estas pueden ser: - Las banderas ondearán a media asta en todos los edificios municipales. - Prender las banderas que ondeen en el exterior de los edificios públicos con crespón negro en señal de luto".

Observamos alguna incorrección en esta redacción. En la frase "las banderas ondearán a media asta en [el exterior de] todos los edificios municipales" debería incluir la

¹⁰ A estas tres categorías de personas con distinciones honoríficas el propio Reglamento de protocolo de Tomelloso en su artículo 21 apartado segundo les reconoce "un lugar reservado en los actos oficiales (...) a los que sean convocados", no mencionando ese lugar, como hace en el caso de los exalcaldes.

mención que se ha recogido entre corchetes. Por otro lado en la frase: "prender las banderas que ondeen en el exterior de los edificios públicos con crespón negro en señal de luto" contiene asimismo una incorrección. La forma en la que las banderas muestran el luto es para las que están en el exterior, el ondear a media asta y para las de interior, colocar un crespón negro en parte superior del asta donde esta se junta con la moharra¹¹. Las banderas no deben atarse, ni llevar nada prendido.

Para encontrar una referencia de este tema en una norma hay que acudir al Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, que en su artículo 3.2 dice que "cuando el Gobierno decreta luto nacional por un periodo de tiempo determinado (...) la Bandera permanecerá izada a media asta ininterrumpidamente día y noche" actuándose de la misma forma en el ámbito de los municipios "cuando el luto se establezca por sus órganos competentes". Es decir, la bandera de exterior ondea a media asta y esa es la forma en la que muestra el luto, no necesita crespón ni lazo negro.

Como señalábamos anteriormente, las banderas de interior al estar fijadas en una peana muestran el luto mediante un lazo o crespón negro, atado en el asta en la parte que esta se une a la moharra. El tamaño de esta cinta hay que buscarlo en la regla número 7 del Real Decreto 1511/1977, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Banderas y Estandartes, Guiones, Insignias y Distintivos cuando habla de las cintas que en forma de lazo se colocan en las banderas y estandartes de unidades, y que será: "de un metro de longitud (...) y de 60 milímetros de ancho".

2.1.9. Título XI.- Responsables de protocolo (art. 40).

El último artículo del Reglamento se dedica a las funciones del responsable de protocolo, entre las que están: confeccionar y remitir a los miembros de la corporación municipal las normas específicas que se aplicarán a cada acto público (si su importancia lo aconseja); cursar las invitaciones a los actos en nombre del alcalde; tutelar la correcta aplicación del Reglamento.

El artículo, como otros muchos que hemos visto a lo largo del texto, vuelve a ser impreciso (y repetitivo por un descuido, ya que la misma frase in fine aparece en dos párrafos de los tres que tiene el artículo). Señala que habrá uno o varios responsables de protocolo, cuando hubiera sido más correcto mencionar un departamento de protocolo a cuyo frente habrá un responsable del mismo y dependiendo de él las personas que fueran necesarias para el desarrollo de su trabajo¹².

Se ha perdido la oportunidad de definir el puesto de trabajo de un responsable de protocolo de un ayuntamiento, ya que las tareas que el Reglamento le encomienda –enviar invitaciones, vigilar que se cumpla la norma y remitir a los protagonistas las normas específicas de cada acto- son una anécdota dentro del trabajo que diariamente desarrollan

¹¹ El prender el crespón o lazo negro en mitad de la bandera del interior solo tiene utilidad para que los medios tomen planos cortos de una autoridad y se vea el crespón en la pantalla, en este sentido se puede consultar Fuente la Fuente (2010, p. 144)

¹² En este sentido puede consultarse el libro "Protocolo en la Administración Local" (2006) de Ignacio Martínez Suárez que señala que al frente del departamento habrá un solo responsable y personal auxiliar especializado cuyo número variará en función de la categoría del municipio y los actos que en el mismo se celebren.

estos profesionales y que, siguiendo a MARTÍNEZ SUÁREZ (2006, pgs.223-224) serían las siguientes:

1. Clasificación de los actos, normativa aplicable e indicación de la precedencia de las autoridades que asisten.
2. Acompañar al alcalde a los actos ajenos al ayuntamiento, comprobando siempre el puesto que se le asigna.
3. Informar al alcalde de todos los aspectos de los actos a los que asiste.
4. Supervisar la ornamentación de los lugares en los que tendrán lugar los actos que organiza.
5. Asignar las tareas al personal que le asiste en la organización de los actos.
6. Organizar todos los actos del ayuntamiento.
7. Asesorar al alcalde y concejales sobre el uso "de los atributos del cargo, insignias, condecoraciones y etiqueta".
8. Cuidado y supervisión cuando en la utilización de tratamientos de autoridades y personalidades, tanto de forma oral como por escrito.
9. Acompañar al alcalde en todas las actividades de protocolo tanto dentro como fuera del municipio.
10. Atención especial a visitantes.
11. Selección y adquisición de regalos institucionales.

Tiene además la obligación de dirigir el desarrollo del acto de forma que se cumpla lo previsto en el programa además de estar atento a la llegada de autoridades e invitados.

2.1.10. Disposición adicional

Mencionamos el contenido de esta disposición por la carta blanca que da al Alcalde en materia de protocolo al poder "dictar las instrucciones que resulten precisas [para] el desarrollo de este Reglamento, previa consulta con los Portavoces de los Grupos Políticos Municipales".

3. CONCLUSIONES

Este trabajo se planteó como objetivo principal el realizar un análisis del "Reglamento de protocolo, honores, distinciones y ceremonial del Ayuntamiento de Tomelloso (Ciudad Real)" para lo que habría que precisar: si en su redacción se habían seguido criterios de técnica normativa; si por su contenido, se podía considerar una norma de protocolo en sentido estricto; qué aspectos de protocolo incluía y si había dejado alguno importante fuera de la norma.

Respecto al primer objetivo, a lo largo del epígrafe segundo de este trabajo se ha realizado un análisis del Reglamento mencionado tanto en su aspecto formal como de contenido salvo en lo que respecta a la parte de "honores y distinciones" que se ha dejado para un futuro trabajo por motivo de extensión del presente.

Ese análisis lleva a concluir que en el aspecto formal del Reglamento no se han seguido criterios de técnica normativa: su lenguaje (en parte) y estructura no responden a estos criterios, tal y como se ha indicado en los distintos subepígrafes del epígrafe segundo del trabajo. Se ha detectado una exposición de motivos demasiado larga, en la que se mezclan conceptos y detalles que deberían estar en el articulado, lo que induce a confusión. En la misma línea el texto se divide en once títulos que recogen en muchos casos materias similares que podrían haber formado parte de un único título incluyendo capítulos para organizar el contenido. Una propuesta de organización del texto podría ser la siguiente:

- Título I.- Disposiciones generales
- Artículo 1.- Ámbito de Aplicación
- Artículo 2.- La localidad de Tomelloso y su Tratamiento.
- Título II.- Los símbolos municipales
- Capítulo 1.- Símbolos
- Capítulo 2.- Usos.
- Título III.- La corporación municipal.
- Capítulo 1 Tratamientos
- Capítulo 2 Orden de precedencia.
- Capítulo 3 Distintivos.
- Título IV.- Los actos municipales
- Capítulo 1. Clasificación.
- Capítulo 2.- La presidencia de los actos.
- Capítulo 3.- Constitución de la corporación.
- Capítulo 4.- Exequias
- Capítulo 5.- Otros actos tradicionales.
- Título V.- Honores y distinciones
- Capítulo 1.- Disposiciones generales.
- Capítulo 2.- Tipos.
- Capítulo 3.- Hijos Predilectos y Adoptivos.
- Capítulo 4.- Medalla de la ciudad.
- Capítulo 5.- Reconocimientos y Distinciones.
- Capítulo 6.- Premios.
- Título VI.- Responsable de protocolo.
- Disposición adicional
- Disposición derogatoria.
- Disposición final.

Esta propuesta requeriría una reestructuración del articulado que está formado, como se ha ido señalando a lo largo del trabajo, por artículos muy largos, con muchos párrafos que no se numeran, lo que hace de su referencia un ejercicio muy complicado.

En lo que respecta al análisis del contenido se puede concluir que es una norma que contiene protocolo, pero en la misma se han observado errores que sería necesario subsanar. Dichos errores se han ido señalando a lo largo del texto del trabajo, pero baste mencionar entre ellos: la imprecisión del objeto del Reglamento; la no inclusión de definiciones de conceptos básicos, como la de actos, a los que a lo largo del texto se califica indistintamente de oficiales, municipales, públicos, solemnes o relevantes. La elevación de la

imagen fotográfica de Su Majestad el Rey a la categoría de símbolo, cuando el símbolo es la Corona, no quien la porta, o la inclusión de un apartado destinado a la indumentaria de los ediles, más propio del protocolo social y que debería dejarse para las tareas de asesoría del responsable de protocolo.

Sin duda el error más importante que se ha detectado en el documento es el relativo a la clasificación de los actos oficiales, que es clarísima en el Real Decreto 2099/83 al hablar de actos oficiales distingue entre actos de carácter general y actos de carácter especial. El Reglamento de Tomelloso adapta la clasificación justamente al contrario y donde debería ser general pone especial y viceversa. Esto solo puede ser debido a un error de transcripción de quien redactó el documento, porque otra explicación no se ve posible, ya que desvirtúa el contenido completo del título relativo a los actos. Esto por lo que respecta a la clasificación de los actos oficiales, porque hay otros actos que se mencionan en el articulado y cuya "oficialidad" no queda clara.

Entre los aspectos de protocolo que se han dejado fuera y que deberían formar parte del contenido están los relativos a los actos de hermanamiento de ciudades (Tomelloso está hermanada con varias); la elaboración un listado ordenado por rango no solo de autoridades sino que incluya también a altos funcionarios municipales y personalidades del municipio, cuya presencia es, muchas veces necesaria en los actos y que la frase "se les buscará un lugar especial" sin establecer criterios de ordenación, no ayuda a clasificar.

Tampoco se han definido correctamente las funciones de un responsable de protocolo que es, sin duda, la pieza clave en la interpretación de un Reglamento de protocolo a nivel local y la aplicación del mismo en el día a día de los actos que organiza y a los que acude.

4. BIBLIOGRAFÍA

DE MIGUEL, E. (2000): "*El texto jurídico-administrativo. Análisis de una orden ministerial*". Círculo de lingüística aplicada a la comunicación, número 4, 2000 [Internet]. Disponible en: <https://bit.ly/2Aqim7T>.

FUENTE LA FUENTE, C. (2010): *Protocolo Oficial*. Oviedo. Ediciones Protocolo. Oviedo

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS. Circular 28-2014 Fotografías oficiales del Rey de España en dependencias y despachos oficiales de Entidades Locales [Internet]. Disponible en: <https://bit.ly/2Ct4hGV>.

GARCÍA-ESCUDERO, P. (2005): "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, pgs. 121-164.

LÓPEZ-NIETO, F. (2006): *Honores y protocolo, parte general*. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

- (2006) *Honores y protocolo, parte especial*. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

MARTÍNEZ SUÁREZ, I. (2006): "El protocolo en la administración local". Madrid. Ediciones Protocolo.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA (2018): "Libro de estilo de la lengua española". Madrid. Espasa.

SANCHEZ GONZÁLEZ, D. DEL M., (2011): "Fundamentos del ceremonial y de protocolo". Madrid. Síntesis.

- "Protocolo y Derecho: Juridicidad del Protocolo", *Revista de Estudios Institucionales UNED*, Vol. V, nº8, Madrid, 2018, pp. 215-225.

SEGOVIA MARCO, A. (2015) "Técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes" [Internet]. *Gabilex*. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2ElvI7d>.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2011): "Directrices de Técnica Normativa". Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <https://bit.ly/2T6REXv>

Legislación:

España. Constitución Española [Internet]. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424. Disponible en: <https://bit.ly/2LvFh4m>.

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [Internet], Boletín Oficial del Estado, 3 de abril de 1985, pp. 8945 a 8964. Disponible en: <https://bit.ly/2ps3bpy>.

España. Ley 39/1981, de 28 de octubre por el que se regula el uso de la bandera de España y de otras banderas o enseñas [Internet] 12 de noviembre de 1981, páginas 26494 a 26495. Disponible en: <https://bit.ly/2rNOT38>.

España. Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares [Internet], Boletín Oficial del Estado, 22 de mayo de 2010, pp. 44835 a 44850. Disponible en: <https://bit.ly/PfhtUb>.

España. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales [Internet], Boletín Oficial del Estado, 22 de diciembre de 1986, pp. 41811 a 41832. Disponible en: <https://bit.ly/2H29p8D>

España. Real Decreto 2099/83, de 4 de agosto, por el que se aprueba el ordenamiento general de precedencias del Estado [Internet], Boletín Oficial del Estado, 8 de agosto de 1983, páginas 21930 a 21932. Disponible en: <https://bit.ly/2TxD1gV>.

España. Real Decreto 1511/1977, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Banderas y Estandartes, Guiones, Insignias y Distintivos [Internet], Boletín Oficial del Estado, 1 de julio de 1977, páginas 14744 a 14765. Disponible en: <https://bit.ly/2EE5dcD>.

Castilla la Mancha. Reglamento de protocolo, honores, distinciones y ceremonial del Ayuntamiento de Tomelloso [Internet], BOP Ciudad Real, 4 de julio de 2018, pp. 4714 a 4732. Disponible en: <https://bit.ly/2R8CinT>.