

**IAS DE LA
NICACIÓN**



LAS ADMINISTRACIONES Y LAS EMPRESAS COMUNICAN: PROTOCOLO, EVENTOS, MERCADOTECNIA Y PÚBLICOS INTERNOS



**Maria José Cerdá Bertoméu
Enric López Carrillo
José Belda Medina**
Coordinadores

LAS ADMINISTRACIONES Y LAS EMPRESAS COMUNICAN: PROTOCOLO, EVENTOS, MERCADOTECNIA Y PÚBLICOS INTERNOS

María José Cerdá Bertoméu

Enric López Carrillo

José Belda Medina

Coordinadores

Copyright © 2020



- FÓRUM XXI, 2020
Editor: David Caldevilla Domínguez
Primera edición, 2020, Madrid
- TIRANT LO BLANCH
Calle Artes Gráficas nº 14
46010 Valencia (España)
TELF.: 96/361 00 48 - 50
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones establecidas de las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento de difusión y copia, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, para su uso comercial. Dichas leyes contemplan penas de prisión, multas e indemnizaciones por daños y perjuicios para quienes reprodujeran, plagiaran, distribuyeran o publicaren el contenido de este libro, o alguna parte del mismo, sin permiso explícito del titular de los derechos de reproducción (Fórum XXI).

Fórum XXI no se responsabiliza de las opiniones vertidas por los autores en los textos recogidos en el presente libro ni éstas representan la postura oficial de Fórum XXI sobre los temas tratados, quedando bajo exclusiva responsabilidad legal de los autores las consecuencias que sus afirmaciones pudieran comportar.

Maqueta:
Disset Ediciones

y que solo tienen vigencia en su ámbito territorial en forma de decretos autonómicos, a las que se añade un gran número de otros reglamentos y dictámenes emanados de ayuntamientos y diputaciones.

1.1. Tipos de actos

Aunque no existe unanimidad entre todos los autores en cuanto a la clasificación de actos, la mayoría de los más reputados, entre los que se encuentra Francisco Marín Calahorra (2011), María Teresa Otero (2012) o Francisco López Nieto (2012), establecen como factor determinante para diferenciar unos actos de otros la entidad que los organiza. Teniendo en cuenta este criterio, podríamos establecer la primera diferenciación entre actos públicos y actos privados. Los actos públicos, en opinión de Carlos Fuente, son los que están abiertos a la participación de personas ajenas a la organización que los convoca, mientras que los privados cuentan con una afluencia más reducida y no tienen intención de "llegar a la sociedad" (Fuente, 2010, p. 95).

Profundizaremos en esta diferenciación, pero a priori se podría afirmar que, de forma genérica, los actos públicos son aquellos que tienen una trascendencia pública y cuentan con una representación variada de públicos de diversas procedencias, aunque no necesariamente deben ser multitudinarios ni contar con una gran afluencia de invitados. Por el contrario, los actos privados son aquellos que no tienen una trascendencia pública, se desarrollan en la esfera íntima de las personas y en los que, aunque puedan asistir un gran número de invitados, su organización es más informal y no está regida por normas más o menos rígidas, como sucede en el caso de los actos públicos. Las normas que afectan a los actos públicos son más o menos estrictas en función del tipo de acto. Dentro de ellos podemos distinguir entre los actos oficiales y los no oficiales, en función de si están organizados por instituciones públicas o sus representantes (a nivel local, regional, estatal o incluso organizaciones internacionales), o por organizaciones privadas, en las que englobamos no solo a empresas sino a asociaciones, Iglesia, ONG o incluso partidos políticos. En definitiva, se podría afirmar, como se indicó en líneas anteriores, que los actos públicos oficiales están costeados fundamentalmente por los impuestos que pagan los ciudadanos, mientras que los públicos no oficiales no. Es importante tener en cuenta esta diferenciación, porque a veces por su propia denominación de actos públicos puede llevar a confusión en relación con los actos organizados por las administraciones públicas y actos privados los propios de entidades privadas como las empresas, cuando no es así en absoluto.

Por último, podríamos hablar de la diferenciación entre actos oficiales establecida por el Real Decreto de Precedencias 2099/83 en su artículo 3, que distingue entre los de carácter general y de carácter especial. Los primeros están bastante claros pues son los organizados por la Corona, Gobierno, Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Los de carácter especial sin embargo están definidos de forma más confusa, ya que según establece la citada norma en el mismo artículo, 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 problema surge cuando no se especifica de qué instituciones, organismos o autoridades se trata, y aquí es donde en función del autor podemos encontrar una u otra versión.

1.2. El conflicto a la hora de definir los actos oficiales de carácter especial

Algunos autores, como Carlos Fuente (2010, p. 95) o María Dolores Sánchez-González (2017) entienden que la diferencia entre los de carácter general y de carácter especial reside únicamente en función del tipo de acto. Si tiene trascendencia general o es fruto de hechos sociales relevantes serían de carácter general y si tienen que ver con el desarrollo de la actividad habitual de la institución en el ejercicio de sus competencias, serían de carácter especial. Fuente señala que, en el primer caso estaría por ejemplo la celebración del día de la Región, o del patrón de un municipio, mientras que en el segundo la inauguración de un hospital o carretera, o entrega de un título de Hijo Adoptivo. Según este criterio, las mismas instituciones organizan actos de carácter general o especial lo que da lugar a confusiones e imprecisiones.

En contraposición a lo apuntado por Fuente y Sánchez-González, hay un grupo de autores que, como se señalaba en el apartado anterior, defiende que el factor más importante a la hora de diferenciar entre estos dos tipos de actos no radica en el tipo de evento sino en quien lo organiza, criterio que a priori parece más lógico y provoca menos confusión. Entre los autores que defienden este criterio encontramos a algunos de los más reputados del sector, como María Teresa Otero (2012), Francisco López-Nieto (2012) o Francisco Marín Calahorra (2011). Según este criterio, abandonado por María Teresa Otero, los actos de carácter especial son los organizados por el poder legislativo o el judicial, ya sea a nivel central por organismos como el Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, el Congreso o el Senado, o a nivel autonómico o provincial en las cortes regionales, asambleas legislativas, Tribunal Superior de Justicia autonómico o audiencias provinciales.

Es cierto que entre este segundo grupo de autores que es el más numeroso, tampoco existe unanimidad absoluta pues algunos de ellos consideran también en esta categoría a los actos militares y los organizados por los departamentos ministeriales. Sin embargo, no se termina de entender que si nos atenemos sólo al criterio del anfitrión englobemos en la categoría de actos de carácter especial los organizados por instituciones y organismos dependientes del gobierno, como son los ejércitos o los departamentos ministeriales, cuando la norma deja bien clara que los actos organizados por el Gobierno de España son de carácter general.

Por lo tanto, si excluimos de la categoría de actos de carácter especial a los militares y los organizados por los ministerios, la clasificación quedaría como se indica en el siguiente cuadro.

CUADRO CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS

CLASES DE ACTOS			ORGANIZADOS POR	
ACTOS PÚBLICOS	OFICIALES	DE CARÁCTER GENERAL	LA CORONA GOBIERNO, P. EJECUTIVO ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EJÉRCITO	
		DE CARÁCTER ESPECIAL	CC.AA. AYUNTAMIENTOS	
	NO OFICIALES			PODER LEGISLATIVO PODER JUDICIAL. (A NIVEL CENTRAL O AUTONÓMICO)
ACTOS PRIVADOS		DE CARÁCTER DOMÉSTICO O FAMILIAR	IGLESIAS EMPRESAS ASOCIACIONES SINDICATOS PARTIDOS POLÍTICOS, ONGS...	
				PERSONAS FÍSICAS

Figura 1. Cuadro clasificación de los actos. Fuente: Otero (2011)

1.3. Normas que regulan la organización de distintos actos

Aquí no hay lugar a confusión, ya que el Real Decreto de Precedencias lo deja muy claro en sus artículos 5 y 6. En función de quien los organice las normas son más o menos estrictas. Si nos fijamos en la última columna del cuadro anterior, los actos públicos oficiales de carácter general organizados por la Corona, Gobierno o Administración del Estado solo podrán regirse por el Real Decreto. Sin embargo, los de la segunda celda, organizados por las comunidades autónomas o ayuntamientos también podrán tener en cuenta las tradiciones o costumbres más asentadas, así como la normativa interna.

Esta diferenciación está cargada de sentido común. Pensemos por ejemplo que en un pueblo la reina de las fiestas, o el párroco de la iglesia principal, por tradición y costumbre suelen acompañar al alcalde en los actos más importantes del municipio o que los ciudadanos de una región distinguidos con el título de Hijo Predilecto u otra distinción especial, suelen ocupar un puesto privilegiado en los actos autonómicos porque así lo establezcan algún decreto autonómico, o reglamento. Ninguno de los anteriormente citados aparece reflejado en la relación de autoridades de los artículos 10 y 12 del Real Decreto, pero no se entendería que no se les reservara un asiento

POR
PIVO EL
O O)
OS, ONGS...

cias lo deja
normas son
anterior, los
Gobierno o
mbargo, los
contaminan-
das, así co-

mplo que en
tradición y
municipio o
ilecto u otra
autónomos
 alguno de los
los artículos
a un asiento

mplo que en
: tradición y
municipio o
ilecto u otra
autónomos
 alguno de los
los artículos
a un asiento

1.4. Percepción difusa de los actos de carácter especial por parte de los ayuntamientos

De hecho, los ayuntamientos tienen la posibilidad de regular su propio protocolo y ceremonial a través de sus reglamentos municipales. Estos documentos administrati-

vos son aprobados por el Pleno municipal y otorgan la potestad de marcar las pautas de los actos públicos en el marco de su territorio municipal. Concretamente, es el Real Decreto 25186/1896 de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), en su artículo 41.1 donde se recoge la posibilidad de que los consistorios establezcan su "reglamento de protocolo". A partir de esta reglamentación los consistorios españoles comenzarán tímidamente a finales del siglo pasado a redactar y desarrollar sus propios reglamentos de protocolo y ceremonial.

Los actos oficiales organizados en el seno de las administraciones locales, según recoge el RD 2099/1983 en su artículo 3, deben de ser clasificados como "actos de carácter general" por el hecho de ser organizados por los ayuntamientos, sin embargo, en un alto porcentaje de los reglamentos municipales se tiende a interpretar libremente este apartado, diferenciando de manera detallada entre los actos generales y los actos especiales.

En este sentido, Martínez Suarez (2007), uno de los pocos investigadores que cuenta con una monografía sobre protocolo municipal, señala lo siguiente:

Los actos de carácter general son aquellos que organiza institucionalmente la Corporación con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos de gran importancia para la vida ciudadana municipal y los actos de carácter especial son los organizados por distintas áreas de actuación municipal con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades. (p. 167)

Para conocer si la valoración de este autor se acerca a la visión de los actos reflejada en los reglamentos municipales, se ha llevado a cabo esta investigación. De tal manera, se analizará de qué forma describen los ayuntamientos las características propias que poseen los actos oficiales, tanto los de carácter general como lo de carácter especial para incidir después en las formas de comunicar los tipos de actos a sus públicos.

2. OBJETIVOS

Como hipótesis de partida podríamos establecer que existe una concepción dispar entre la valoración de los actos oficiales de carácter especial por parte de los profesionales de los ayuntamientos españoles más importantes y la percepción defendida por la mayoría de los autores más reputados en el ámbito del protocolo oficial. Esta falta de criterio claro por parte de los ayuntamientos afecta de manera importante a la hora de organizarlos, ya que se tienen en cuenta criterios y normas distintas a las que deberían de aplicarse.

Por otra parte, como se apuntaba en líneas anteriores, los ayuntamientos fruto de este estudio son de las instituciones oficiales que más actos realizan cada año, por lo que es básico tener claro qué normas son de obligado cumplimiento y cuáles no, a la hora de organizar estos eventos. Si se es demasiado flexible en cuanto a criterios

vos son aprobados por el Pleno municipal y otorgan la potestad de marcar las pautas de los actos públicos en el marco de su territorio municipal. Concretamente, es el Real Decreto 25186/1896 de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), en su artículo 41.1 donde se recoge la posibilidad de que los consistorios establezcan su "reglamento de protocolo". A partir de esta reglamentación los consistorios españoles comenzarán tímidamente a finales del siglo pasado a redactar y desarrollar sus propios reglamentos de protocolo y ceremonial.

Los actos oficiales organizados en el seno de las administraciones locales, según recoge el RD 2099/1983 en su artículo 3, deben de ser clasificados como "actos de carácter general" por el hecho de ser organizados por los ayuntamientos, sin embargo, en un alto porcentaje de los reglamentos municipales se tiende a interpretar libremente este apartado, diferenciando de manera detallada entre los actos generales y los actos especiales.

En este sentido, Martínez Suarez (2007), uno de los pocos investigadores que cuenta con una monografía sobre protocolo municipal, señala lo siguiente:

Los actos de carácter general son aquellos que organiza institucionalmente la Corporación con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos de gran importancia para la vida ciudadana municipal y los actos de carácter especial son los organizados por distintas áreas de actuación municipal con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades. (p. 167)

Para conocer si la valoración de este autor se acerca a la visión de los actos reflejada en los reglamentos municipales, se ha llevado a cabo esta investigación. De tal manera, se analizará de qué forma describen los ayuntamientos las características propias que poseen los actos oficiales, tanto los de carácter general como lo de carácter especial para incidir después en las formas de comunicar los tipos de actos a sus públicos.

2. OBJETIVOS

Como hipótesis de partida podríamos establecer que existe una concepción dispar entre la valoración de los actos oficiales de carácter especial por parte de los profesionales de los ayuntamientos españoles más importantes y la percepción defendida por la mayoría de los autores más reputados en el ámbito del protocolo oficial. Esta falta de criterio claro por parte de los ayuntamientos afecta de manera importante a la hora de organizarlos, ya que se tienen en cuenta criterios y normas distintas a las que deberían de aplicarse.

Por otra parte, como se apuntaba en líneas anteriores, los ayuntamientos fruto de este estudio son de las instituciones oficiales que más actos realizan cada año, por lo que es básico tener claro qué normas son de obligado cumplimiento y cuáles no, a la hora de organizar estos eventos. Si se es demasiado flexible en cuanto a criterios

como la diversa ordenación de invitados, banderas o presidencias en los actos, se hace un mal uso de esta técnica de Relaciones Públicas, ya que creará malestar entre los invitados a estos eventos, que son públicos relevantes para estas instituciones.

En cuanto a los objetivos de esta investigación, se pueden destacar los siguientes: establecer la diferenciación básica establecida por ley entre los distintos actos oficiales organizados por las administraciones públicas; describir la percepción que los autores de referencia en el protocolo oficial tienen a la hora de distinguir entre los actos oficiales; averiguar cuáles de los ayuntamientos más importantes de nuestro país prestan un mayor interés en la aplicación de las normas de protocolo y han publicado su propia normativa en este ámbito, y profundizar sobre cuáles son las características que los profesionales atribuyen a los diferentes actos que se organizan en el municipio para calificarlos como de carácter general o de carácter especial y si estas características coinciden con lo establecido por ley y la interpretación dada por los autores expertos en la materia.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación parte de una triangulación metodológica siendo parte de estudio empírico de diseño no experimental en la que las variables independientes (la clasificación de los ítems sobre los actos) no se van a manipular. Además, este estudio descriptivo es transversal al desarrollarse una medición única en el tiempo (reglamentos publicados desde 1988 hasta 2016, según INE). Para obtener los ítems sobre "clasificación de actos" de los reglamentos de protocolo y ceremonial de la muestra seleccionada, se han tomado los resultados iniciales obtenidos en una investigación primaria ya publicada en la que se contabilizan dichos ítems (Martínez García, M.C; Hernández Martínez S., 2018). A partir de estos resultados generales se ha profundizado en este estudio detallando las características específicas que llevan a identificar y diferenciar entre los actos de carácter general y los de carácter especial.

Por otra parte, esta investigación parte del análisis de descripción de la reglamentación de todos los ayuntamientos españoles con una población superior a 15.000 habitantes, 534 municipios, cuya población censada a diciembre de 2016 era de 32.542.783 de los 46.560.000 registrados en España, lo que representaba el 73,4% de toda la población española, que sitúa a la muestra en percentil 3. De los 534 ayuntamientos analizados, algo menos del 18% tienen regulado y publicado su reglamento propio sobre ceremonial y protocolo, 94 en concreto. De todos ellos, casi el 60% de los registros, 56 consistorios, dedican un apartado en sus normativas a diferenciar y definir qué tipo de actos se clasifican como "carácter general" y "actos de carácter especial". Por tanto, tras el análisis descriptivo de las dos variables de todos los documentos oficiales se pretende establecer cuáles son las características que rigen la descripción de los dos tipos de actos teniendo en cuenta una serie de parámetros como: la convocatoria del acto, la transcendencia, el motivo, la participación ciudadana, entre otras subvariables. Con base en el resultado de los datos obtenidos se plantearán dos cuestiones en el marco de un panel de expertos compuesto por siete

profesionales que ejercen sus competencias en ayuntamientos españoles en los que sí está regulado el protocolo a través de un reglamento propio. De este modo, se configurará una descripción sobre la diferenciación entre acto de carácter general y acto de carácter especial y si esta interfiere a la hora de comunicarlo a los públicos. Como indica Landeta (1999, p. 60), los investigadores de la Rand señalaban que era necesario un mínimo de siete expertos y que más de 30 no era aconsejable, pues la mejora en la previsión en el error era muy pequeña y no merecía la pena.

El estudio del panel de expertos (Martínez García, M.C.) parte de la hipótesis central de conocer si es necesaria o no la implementación de los reglamentos de protocolo y ceremonial en los ayuntamientos en España y en el mismo han participado siete expertos que con formación específica en protocolo trabajan en los ayuntamientos de Zaragoza, Yecla, Totana, Casteldefells, Ciutadella, Siero y Aranjuez en el que han realizado en dos rondas por vía telemática centradas en cinco temas. Por un lado, se ha incidido en el hecho de conocer si los ayuntamientos deben de contar con un reglamento de protocolo y ceremonial para el correcto funcionamiento del ceremonial en las administraciones locales y si deben de unir los reglamentos de protocolo y ceremonial y los de honores y distinciones en un único documento de trabajo. Además, se ha tratado de profundizar sobre las costumbres y tradiciones y su reflejo en estos reglamentos, así como la participación ciudadana; y establecer si el hecho de la escasa implementación de los reglamentos de protocolo y ceremonial en los ayuntamientos españoles se debe a la baja prevalencia de la profesionalización de los puestos de gestión de los gabinetes de protocolo.

4. RESULTADOS

4.1. *Tipos de actos de carácter general*

En los reglamentos analizados se considera que los actos oficiales de carácter general son aquellos que se corresponden con las siguientes características: los organizados por el ayuntamiento; con motivo de conmemoraciones; de carácter local, que se celebren con motivos de actos de gran importancia; con motivo de festividades; solemnes; que requieran la asistencia de todas las autoridades consistoriales; y con motivo de acontecimientos nacionales o autonómicos

En el siguiente gráfico se observa el porcentaje que corresponde a cada uno de estos ítems.

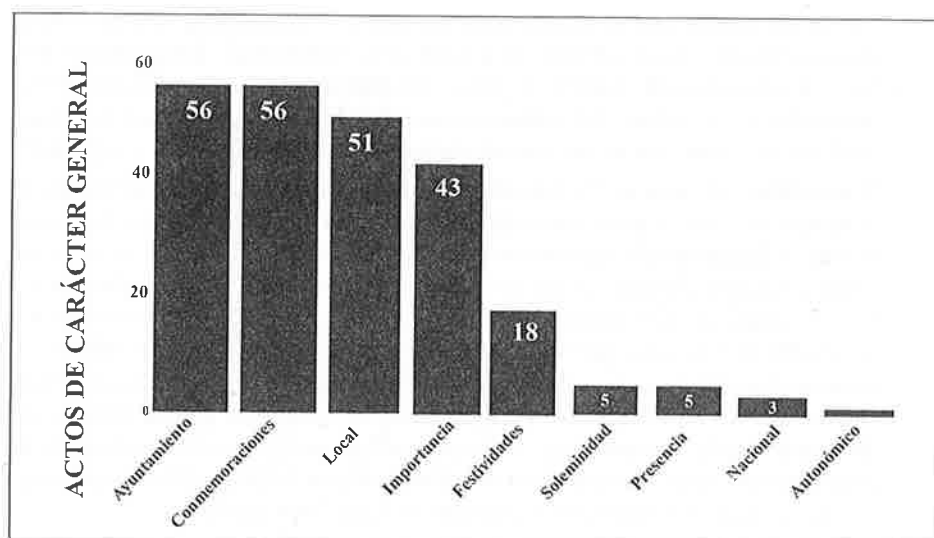


Figura 2. Cuadro ítems, actos de carácter general. Fuente propia.

Para entender mejor las características de estos actos vamos a analizar más en detalle cómo se describen estos ítems en las normativas citadas.

- Organizados por el ayuntamiento. Toda la muestra establece como pilar fundamental para la definición de acto de carácter general el hecho de que el mismo esté organizado por el propio ayuntamiento. Sin embargo, en la redacción de los reglamentos se han observado diferentes formas de interpretar este concepto, aunque en definitiva sea el mismo.
- Con motivo de conmemoraciones. De la misma forma, el 100% de la muestra establece que los actos de carácter general se llevan a cabo con motivo de conmemoraciones.
- Acontecimientos locales. Los ayuntamientos buscan la conexión con sus círculos más cercanos a través de la celebración de actos públicos, por lo que es natural que una de las características más importantes sea que se vinculen a actos locales, el 91,07% de los casos (43 registros), se establece esta característica.
- Con motivo de actos de gran importancia. La variable "gran importancia" se encuentra, del mismo modo, como una de las características relevantes a la hora de categorizar un acto como de carácter general. De hecho, en el 76,79% de los reglamentos (43 de los registros) se especifica que para que un acto reúna este rasgo debe de poseer gran importancia, con lo que tiene de subjetivo este concepto.
- Con motivo de festividades. Las fiestas son una clara representación de la tradición cultural de los municipios y, tras el recuento de los ítems, se observa que esta característica tiene un alto porcentaje de inclusión en los reglamen-

tos. De tal forma, que el 32,14% de la muestra (18 municipios) incluyen en la descripción de acto de carácter general el ítem "festividad". Como apunta Dolores Sánchez-González (2017, p. 246), "las festividades están profundamente arraigadas en la cultura del pueblo, trascendiendo de la religiosidad en la mayoría de los casos, por lo que son un ejemplo típico de acto oficial en general".

- f) Solemnidad. El término "solemnidad" aparece en reiteradas ocasiones en el conjunto de todos reglamentos estudiados en el total de la muestra. Así pues, se podría definir que la mayoría de los actos que se organizan en el seno de las administraciones locales, según la RAE, son: "celebrados o hechos públicamente con pompa o ceremonias extraordinarias". De hecho, el término emerge en el 46,81% de los casos (22 reglamentos), como una condición que debe cumplirse en los ceremoniales, vinculando la denominación de "solemnidad" como una característica inseparable en el acto oficial (Martínez García, Hernández Martínez, 2018). Sin embargo, en el caso que nos ocupa en este apartado de la investigación, solo se ve reflejada esta condición en el 8,93% (cinco registros), a pesar de que en la práctica es algo que se tiene muy en cuenta.
- g) Con presencia de todas las autoridades del consistorio. En el 8,93% de los casos (cinco registros), se describe que los actos de carácter general deben contar con la asistencia de la práctica totalidad de las autoridades municipales para dotarlos de ese carácter solemne e institucional.
- h) Con motivo nacional o autonómico. En última instancia aparecen los ítems "nacional" (en solo tres registros) y "autonómico" (en un registro). Aunque su incidencia es baja, resalta el hecho de que sean solo en los reglamentos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla donde se detalla el matiz de que se califique como acto general el celebrado con motivo de un acontecimiento nacional.

4.2. Tipos de actos de carácter especial

A continuación, desglosaremos los diferentes ítems que describen las características de los actos de carácter especial en los reglamentos municipales. En este caso, de los 56 registros totales de la muestra, 50 introducen la descripción de acto de carácter especial, lo que supone, en este caso, que el 89,29% de los documentos describe esta tipología, frente al cien por cien que suponía la clasificación de carácter general.

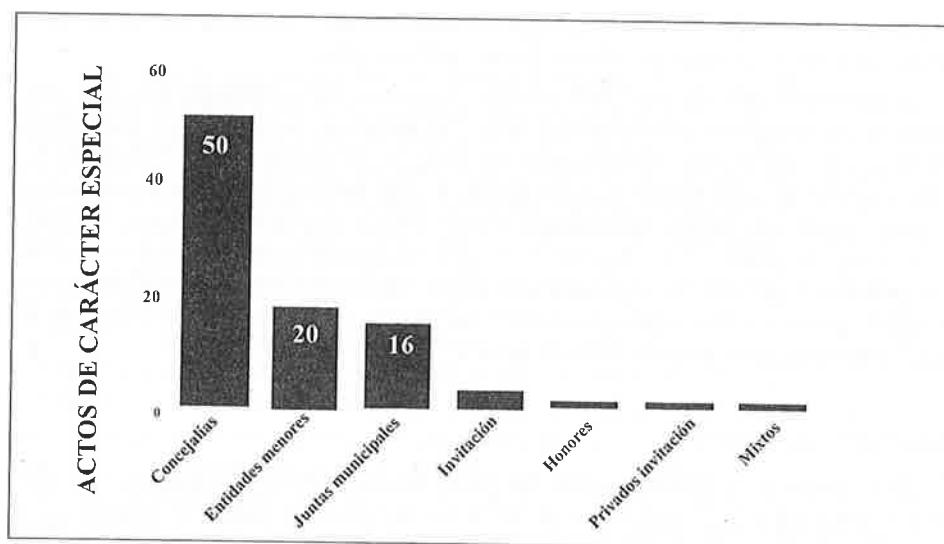


Figura 3. Cuadro ítems, actos de carácter general. Fuente propia.

- Organizados por áreas municipales o concejalías. La totalidad de la muestra define, como característica fundamental, que estos actos deben de ser organizados por las distintas áreas de actuación municipal o concejalías. Esta descripción deja patente el carácter específico de esta tipología de actos, pasando de lo general, en el caso de los actos de los primeros actos, a lo particular en los actos especiales.
- Organizados por organismos municipales. Los ayuntamientos cuentan con organismos autónomos, que tienen personalidad jurídica, y desarrollan actividades propias de la Administración Local. Es una práctica habitual que estos organismos organicen actos propios para dar a conocer sus funciones en el ámbito público. Como se aprecia tras el recuento de los ítems, el 40% de los registros (20) introducen en sus reglamentos que este tipo de actos se caracterizan por ser especiales.
- Juntas municipales de distrito. Realmente son las grandes ciudades, de más de 100.000 habitantes, las que cuentan con Juntas Municipales. La muestra recoge que el 32% de los ayuntamientos consultados establece que los actos organizados por estos organismos independientes se clasifican como de carácter especial.

En menor medida encontramos una serie de variables que, a pesar de su escasa incidencia, introducen características destacables. Es el caso del Ayuntamiento de Ciudadela, diferencia como actos de carácter especial aquellos que, aun no siendo organizados por el Ayuntamiento, por sus áreas de competencia o incluso por organizaciones privadas, requieran de representación municipal. En este caso, tal y como

recoge el documento, las autoridades municipales están expresamente invitadas a tomar parte de estos actos en el caso de que así lo decidan.

La reglamentación sobre la participación ciudadana en los documentos sobre protocolo y ceremonial es prácticamente nula. Sin embargo, en la práctica profesional diaria en los consistorios son continuas las llamadas de asociaciones y colectivos locales que necesitan de los servicios de protocolo para que les asesoren o que solicitan la presencia de autoridades municipales en sus actos. Como apunta Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003. p. 8): "la nueva relación colaboradora entre la administración y la sociedad civil, abre las puertas a una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones en las tareas prestacionales", por lo que es un error dejar a un lado la reglamentación del protocolo y el ceremonial.

4.3. Panel de expertos

En el marco de la primera ronda del panel de expertos se introdujeron dos preguntas relativas a la clasificación de los actos de carácter general y especial para comprobar si la dicotomía en la diferenciación de los conceptos influía en la práctica profesional a la hora de planificar los actos públicos y, en su caso, si la comunicación con los públicos difería dependiendo de la forma en la que se clasificaban. En la primera ronda, el 71,42% de los expertos indicaron que la diferenciación entre carácter especial y general no se aplicaba en su reglamento. Asimismo, el 57,12% indicó que no es operativa la distinción en su ejercicio profesional. Por lo que en un segundo cuestionario se les preguntó si estimaban necesaria una revisión de los conceptos a través de una revisión del Real Decreto 2099/1983 para lograr que esta diferenciación fuera coherente con los actos que se organizan en el seno de los ayuntamientos, a lo que el 85,68 por cien de los expertos contestó que sí era necesaria una revisión, por lo que se considera que el consenso es alto por ser la desviación inferior a un punto.

En el marco de la primera ronda también se solicitó a los expertos que explicaran qué características debían de tener los actos de carácter especial frente a los de carácter general. En este caso, el 57,12% de los encuestados hizo alusión a las características que su reglamento define para marcar la diferenciación entre los dos tipos de actos, por lo que ante la respuesta en bloque se optó, en la segunda vuelta, por una escala de valores para conocer qué entienden los profesionales como actos de carácter especial y actos de carácter general. De este modo se reflejaron los siguientes datos; solo el 14,8 de los expertos indicó que está totalmente de acuerdo en que la diferencia entre los dos tipos de actos determina la naturaleza del acto que se organiza y la estructura y la forma en la que ese lleva a cabo, frente al 71,4 que se mostró en total desacuerdo. Ahondando más, se intentó conocer el grado de acuerdo entre los expertos sobre el hecho de que, si esa diferencia entre acto de carácter especial y general incidía a la hora de establecer las precedencias y el 71,4% indicó que sí estaba de acuerdo en que la diferencia interfería en las precedencias (alcanzando un nivel de consenso alto, desviación inferior al punto).

5. CONCLUSIONES

Se confirma la hipótesis principal de esta investigación, en cuanto a que no hay un criterio general en los ayuntamientos más importantes del país a la hora de diferenciar entre los actos oficiales de carácter general y los de carácter especial. Los redactores de los reglamentos de protocolo han intentado adaptar los criterios establecidos en el Real Decreto 2099/83 a su propia normativa con muy poco éxito, como pone de manifiesto la visión diversa que sobre estos se refleja en estas normas.

Esta confusión supone un problema importante dado que en función de cómo se definan unos u otros actos hay una mayor o menor rigidez a la hora de establecer las normas que deben observar. Según señala la normativa que regula los actos organizados por estas instituciones, si algunos de ellos se consideran de carácter especial la flexibilidad sería máxima, al depender solo del criterio del anfitrión en cada acto, lo que podría llevar a discrepancias y soluciones diversas en función del acto, que podrían afectar de manera negativa a la imagen que de la institución se proyecta a sus públicos. Concretamente, de todos los ayuntamientos analizados que han redactado y publicado normas específicas sobre protocolo y ceremonial, el 60% diferencian entre actos oficiales de carácter general y especial, estableciendo como parámetros básicos que distinguen unos de los otros la transcendencia del acto por un lado y quién lo organice por otro.

Tras el análisis de los resultados obtenidos en esta investigación podemos establecer que la principal característica que se refleja en los actos de carácter general es la importancia de su convocatoria y la relevancia del acto. Por su parte, los actos de carácter especial están marcados por el día a día de la actividad específica de las áreas municipales.

De esta forma, si tenemos en cuenta los contenidos de los reglamentos de protocolo municipales podemos establecer una definición de dos tipologías de acto. Por un lado, los actos de carácter general serían aquellos que se organicen institucionalmente por el ayuntamiento en su conjunto, con ocasión de acontecimientos de gran importancia para la vida local, conmemoraciones y festividades de ámbito local, autonómico y nacional. Debido a su transcendencia, en este tipo de actos es muy recomendable la asistencia de la corporación municipal al completo. Por otro lado, se podrían definir los actos de carácter especial como los organizados por las distintas áreas del gobierno municipal, concejalías, juntas municipales, instituciones y organismos municipales en el ejercicio de sus funciones, servicios y actividades.

Como se puede observar esta clasificación difiere de la establecida por la mayoría de los autores de referencia en el ámbito académico/investigador del protocolo, ya que a pesar de tener en cuenta quien organiza el acto como principal elemento diferenciador, sin embargo las características de unos y otros, así como las instituciones que los organizan son claramente distintas. Los expertos mayoritariamente diferencian entre las instituciones públicas que organizan los actos de carácter general, la Corona, Gobierno y Administración General del Estado, y los de carácter especial, las dependientes del poder ejecutivo y el poder judicial y la mayoría de ellos inciden

en el hecho de que esta diferenciación no afecta en la naturaleza, el desarrollo y la convocatoria del acto, pero sí en las precedencias.

Por tanto, esta investigación pone de manifiesto la falta de un criterio claro entre los responsables de redactar los reglamentos de protocolo en el ámbito municipal a la hora de diferenciar los tipos de actos que se organizan en sus instituciones. Si bien es cierto que en parte esta confusión es achacable a la poca claridad que se observa en la redacción del Real Decreto de Precedencias 2099/83 a la hora de definir los de carácter especial, por otra parte existen numerosas publicaciones de expertos reputados en la materia que interpretan esta norma, lo que puede suponer una ayuda importante a los profesionales a la hora de entender la citada ley.

Por consiguiente, la disparidad en las interpretaciones también pone en evidencia la falta de formación que existe en la materia entre los responsables de redactar los reglamentos de protocolo y ceremonial municipales. Como señaló Yagüe (2016), uno de los mayores problemas de los responsables municipales de este sector radica en la carencia y el difícil acceso a una formación específica y continuada. A día de hoy la mayoría de trabajadores responsables de organizar eventos en los ayuntamientos son personal de libre designación, lo que consecuentemente no es una garantía sobre su preparación, al no existir un examen público que garantice que los profesionales que ejercen estas funciones cuentan con la formación adecuada para desarrollarlas de forma correcta.

Asimismo, estas carencias formativas por parte de los responsables de protocolo municipal, que constituyen una necesidad básica para estas instituciones (Yagüe, 2016), tienen como consecuencia que haya tan pocos ayuntamientos que cuentan con reglamentos específicos en la materia, menos del 18% y, como se indicaba en líneas anteriores, consecuentemente un perjuicio para la imagen de las instituciones en sí, al no existir un criterio fijo y basado en el conocimiento que dote a los actos públicos municipales de rigor y profesionalidad en su organización.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Brugué, Quim, Font, Joan, Gomà, Ricard (2003). *Participación y democracia. Asociaciones y poder local. Movimientos sociales: cambio social y participación*. UNED, pp. 109-132. <https://tinyurl.com/y4qpb4qg>
- Castillo-Esparcia A. y Fernández-Torres M.J (2015): *Protocolo y Relaciones Públicas*. Ed. Síntesis. ISBN: 978-84-907718-2-2
- Fuente, C. (2010): *Protocolo oficial. Las Instituciones españolas del Estado y su ceremonial*. Ediciones Protocolo, 5ª ed. ISBN: 978-84-95789-41-9
- Gobierno de España (1986). "Real Decreto 2568/1986 de aprobación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre". *BOE*, n. 305, 22 de diciembre. <https://tinyurl.com/yy6sadm>
- Gobierno España (1983). "Real Decreto 2099/1983 de aprobación del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, de 4 de agosto". *BOE*, n. 188, 8 de agosto. <https://tinyurl.com/yxuhkdhf>
- López-Nieto y Mallo, F. (2012): *Honores y Protocolo. Tomo I*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. 4ª ed. ISBN: 978-84-7052-638-1

- Marín-Calahorra, F. (2011): *Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional*, Ed. Síntesis, 2ª ed. ISBN: 978-84-77384-93-9
- Martínez-García, M. C., y Hernández-Martínez, Salvador (2018). "Modelo de aplicación de reglamento de protocolo municipal: un estudio de los ayuntamientos españoles con más de 15.000 habitantes", en *Communication Papers*, vol. 7, n.15, pp. 287-301. <https://tinyurl.com/y3qh2y2t>
- Martínez García, M. C. El protocolo municipal en España como herramienta de las relaciones públicas en las Administraciones Locales. [Tesis de doctorado no publicada, Universidad Católica San Antonio].
- Martínez-Suárez, I. (2006). *El protocolo en la administración local*. Ediciones Protocolo. ISBN: 978-84-95789-20-4.
- Otero, M.T. (2000): *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*. Ed. Megablum. ISBN: 84-95118-35-1
- Otero, M.T. (2011): *Protocolo y empresa. El ceremonial corporativo*. Ed. UOC. ISBN: 978-84-9788-411-2
- Sánchez-González, D.M. (2017): *Manual de protocolo oficial y derecho ceremonial del Estado*. Editorial Síntesis. ISBN: 978-84-9171-069-1
- Xifra, J. (2007): *Técnicas de las Relaciones Públicas*. Ed. UOC. ISBN: 978-84-9029-877-0
- Yagüe, Alfonso (2016). "El Protocolo, herramienta de comunicación entre las instituciones y los ciudadanos. El funcionamiento de los departamentos de comunicación y protocolo en los Ayuntamientos", en *XXIII Cursos Verano de la UNED*, Málaga 13-15 de julio. <https://tinyurl.com/y5bdq8qn>