# SEMIOLOGÍA POLÍTICA, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y NEUTRALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

JOAN RIDAO MARTÍN*

## LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU ALCANCE TUITIVO. UN BOSQUEJO

Los conflictos jurídicos entorno a la exhibición de símbolos políticos en el espacio público, y en la esfera de las instituciones en particular, han sido numerosos en democracia. Baste recordar algunos episodios en el País Vasco y Navarra a cuenta del uso recíproco de símbolos oficiales –con intervención del Tribunal Constitucional incluida– o la llamada "guerra de las banderas", en estas mismas Comunidades, que se mantuvo hasta bien entrado este siglo[1]. Por otro lado, aunque más pacífica, ha habido una intensa presencia de símbolos reivindicativos, de protesta ciudadana o de servidores públicos con motivo de la guerra de Irak, de las medidas de austeridad adoptadas con la crisis económica (a partir de 2007), del auge de movimientos que expresaban su simpatía hacia la causa feminista, la acogida de refugiados o contraria a la discriminación por razones de orientación sexual, por poner solo algunos ejemplos.

Con motivo del denominado *procés* catalán hemos asistido, sin embargo, a un rebrote de la conflictividad entorno a la semiología política y su compatibilidad con el espacio público, que ha desbordado el ámbito político, para contagiar el ámbito jurídico, como expresión directa de la exacerbación del conflicto. Al menos desde la sentencia de 2010 del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Estatuto catalán (EAC), pero ya antes con el enconado debate sobre esa norma, y especialmente a medida que se desarrollaban los acontecimientos secesionistas del período 2015-2017 empezaron a proliferar banderas españolas o catalanas (también las llamadas "estelades") en los balcones de las casas de toda España y no solo en Cataluña, y también, en el caso de estas últimas, en espectáculos deportivos masivos u otros espacios públicos especialmente en el ámbito local. El acuerdo de la Junta Electoral Central (AJEC) 189/2015, de 13 de mayo, resolvió una queja presentada por la entidad *Societat Civil Catalana* contra la presencia de banderas "estelades" en edificios y espacios públicos de Cataluña, ordenando la retirada de las mismas.

* Profesor Titular (a) de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona. Letrado mayor del Parlamento de Cataluña.

[1] La sentencia del TC aludida fue la STC 94/1985, relativa a la incorporación de un símbolo del escudo oficial de Navarra dentro del escudo oficial de Euskadi. Por su parte, la «guerra de las banderas» tuvo su origen en la exhibición de la bandera vasca en los balcones de algunos ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. La Ley foral 24/2003, de 4 de abril, de símbolos de Navarra, estableció que la presencia de la bandera de Navarra en los edificios públicos excluía la de cualquier otra excepto la del municipio, la de España y la de Europa. Pero hasta la Ley foral 3/2017, que derogó la anterior no se alcanzó un principio de solución partiendo, como hacía el preámbulo de la ley de 2017, del reconocimiento de la dificultad con que el derecho topa para resolver conflictos político-simbólicos arraigados en la sociedad: «[l]a prohibición de otros símbolos distintos a los oficialmente establecidos como navarros no soluciona nada. Por el contrario, se ha terminado apostando por una regulación legal que ha contribuido a un camino de enfrentamiento y prohibiciones de símbolos que eran mayoritariamente aceptados por distintas entidades locales junto a los símbolos oficiales.»

En el caso catalán, ese estallido simbólico, ahora en señal de protesta por el procesamiento y enjuiciamiento de los líderes del *procés*, mudó en forma de lazos amarillos en las fachadas y en el interior de edificios públicos. En el ámbito institucional, además, el uso de esa simbología se extendió a otros espacios como las webs y cuentas de redes sociales del Gobierno y la Administración de la Generalitat y de muchos entes locales. Miles de empleados públicos, a título individual, exhibieron en su puesto de trabajo o en su atuendo esa misma simbología, dando lugar a la toma de decisiones un tanto paradójicas y desconcertantes en muchos casos, fruto sin duda del clima de polarización política existente[2].

En este contexto, la decisión de la JEC, de 11 de marzo de 2019, a partir de la reclamación de Ciudadanos, requiriendo al presidente de la Generalitat la inmediata retirada de "estelades" y lazos amarillos ubicados en cualquier edificio público dependiente de dicha institución, y sus posteriores pronunciamientos al hilo de oros acontecimientos similares, han marcado un hito de indudable relevancia jurídica en un ámbito que concierne a la libertad de expresión y sus límites, en especial sobre el rol de las Administraciones públicas como garantes de la neutralidad política en los edificios y elementos que de ellas dependen. No en vano, en relación con la simbología, el TC ha expresado, invocando la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), que la libertad de expresión no sólo ampara sus manifestaciones a través de las formas habituales de comunicación, oral y escrita, sino que también comprende "otros medios menos obvios de expresión, como la exhibición de símbolos o la realización de conductas aptas para transmitir opiniones, ideas o información [por todas, (Sentencia) STEDH de 21 de octubre de 2014, caso Murat Vural *c.* Turquía, §§ 44-51]" [Sentencia del TC (STC) 177/2015, Fundamento Jurídico (FJ) 3.b].

El *quid* de la cuestión reside, sin embargo, en que la doctrina, fuera de los períodos electorales, no ha resuelto inapelablemente sobre si cabe imponer la "neutralidad" del espacio público, entendiendo por ello la interdicción de toda forma de expresión de ideas por la vía de la colocación de mensajes políticos.

[2] Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar la decisión del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) impidiendo a la directora general de Modernización de la Administración de Justicia, del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, participar por videoconferencia en una reunión con representantes de otras comunidades autónomas sobre las «cláusulas suelo» de las hipotecas, porque se negó a quitarse el lazo amarillo que lucía en la solapa, alegando el objetivo de garantizar la «neutralidad» del encuentro de carácter «técnico» (*ABC*, 17.10.2018); el veto a un joven estudiante a la hora de acceder al edificio de la Capitanía General del Ejército en Barcelona por portar un lazo amarillo [*El Nacional*, 09.05.2018. Puede consultarse en: https://www.elnacional.cat/es/politica/ejercito-veta-entrada-capitania-general-joven-lazo-amarillo_266358_102.html (última consulta: 14.06.2019)]; finalmente, puede referirse el caso de una investigadora de la Universidad de Barcelona en la base científica española de la Antártida, que fue reconvenida por el comandante jefe de la misma para que no llevase puesto un lazo amarillo (*ABC*, 14.03.2018).

A mi parecer, dicha pretensión colisionaría frontalmente con la disponibilidad de este ámbito para el debate y la expresión libre de ideas políticas y reivindicaciones, algo consustancial a la concepción misma de la democracia, de los derechos fundamentales de participación política y de la libertad de expresión en una sociedad abierta y pluralista. La colocación de mensajes políticos en el espacio público deriva indisolublemente del derecho de los ciudadanos a participar políticamente y a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, ex artículo 20.1.*a* de la Constitución (CE).

Si bien es cierto que la doctrina constitucional no ha configurado una prevalencia absoluta del derecho a la libertad de expresión, sino que lo ha delimitado dentro del perímetro trazado por el respeto a los derechos reconocidos en el título I CE, por los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, por el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.4 CE), en ausencia de dichos presupuestos, no parece fácil que concurran motivos para la prohibición de usar el espacio público para la colocación de símbolos o mensajes políticos más o menos efímeros, como se puso de relieve en otros momentos como el 15-M, la protesta antibelicista o contraria a los recortes sociales o la proclive al acercamiento de presos a Euskadi.

## EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. UN INTENTO DE DELIMITACIÓN

Aunque en el derecho administrativo español la naturaleza conceptual de los tantas veces citados principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad, como rectores de la actuación de la Administración pública y de sus servidores se ha venido considerando una materia "que cualquier jurista aprende intuitivamente"[3], lo cierto es que la comprensión de su naturaleza jurídica precisa exige un cierto detenimiento. Por supuesto, no existe duda alguna respecto a la enunciación constitucional de los principios de objetividad (art. 103.1 CE) e imparcialidad (art. 103.3 CE) que también aparecen recogidos tanto en el régimen jurídico del sector público (art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre) como en la regulación de la función pública [arts. 52 y 53.2 del texto refundido del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre]. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el principio de neutralidad que, como se sabe, no tuvo expresión literal en el texto constitucional, aunque sí se detalla entre los principios que informan el ejercicio de la función pública (arts. 52 y 53.11).

En este contexto, la contribución de la doctrina constitucional a la delimitación del significado y alcance concreto del principio de neutralidad aplicado al ámbito de la Administración pública ha sido más bien magra. Con carácter general, en ausencia de expresa referencia en la Norma Fundamental, el Alto Tribunal ha inferido s su vez dicho principio del de objetividad ex artículo 103.1 CE, interpretando que "incluye el mandato de mantener a los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales" (STC 77/1985, FJ 29). Posteriormente, el TC ha añadido a este principio la dimensión de regla ética de obligada observancia para los cargos públicos en el ejercicio de sus funciones (STC 151/1999, FJ 3). En relación con dos actividades sectoriales de la Administración –el ente público Radio Televisión Española (RTVE) y la Administración electoral–, la doctrina constitucional, reiterada en innumerables ocasiones, ha constreñido el alcance del principio de neutralidad al ámbito ideológico (RTVE), por entender que dicho ente realiza "un servicio público obligado a mantener neutralidad ideológica por el artículo 103 CE" (STC 190/2001, FJ 4). Y, para el caso de la Administración electoral ha determinado que se materializa "en el ejercicio de sus funciones al servicio de quienes concurran a los comicios" (STC 80/2002, FJ 7).

En síntesis, podría decirse que la doctrina constitucional ha configurado el principio de neutralidad desde una perspectiva

[3] SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: *Fundamentos de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p. 249.

autónoma, relacionado sobre todo con la independencia de la Administración pública y, en particular, de los funcionarios públicos respecto a cualquier opción partidista, esto es, su plena disponibilidad para acatar y servir las prioridades de las políticas públicas determinadas por el Gobierno legítimo, cualquiera que sea su signo o color político, "siendo garantía, consiguientemente, de la propia naturaleza vicarial de la Administración"[4]. Esta interpretación, además, resulta compatible con la exigencia de un concepto reforzado del principio de neutralidad ideológica en determinadas áreas específicas del servicio público, concretamente en los medios de comunicación audiovisual de titularidad pública o la Administración electoral.

Por su parte, la doctrina científica ha corroborado la dificultad de deslindar perimetralmente los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad en la actuación de la Administración[5]. *Prima facie*, resulta evidente que la coincidencia de los tres conceptos en un mismo campo semántico[6] ha contribuido a su uso indistinto tanto en la legislación positiva como en la jurisprudencia[7]. Por ello mismo no existe unanimidad en la literatura respecto a la acepción precisa de las tres categorías[8]. Con todo, parece apuntarse un cierto consenso en torno a que el principio de objetividad se manifiesta en la obligación de los servidores públicos de ejercer sus funciones al margen de su ideología política y otras opiniones personales y, especialmente, en la fidelidad "a los fines que el ordenamiento atribuye a la potestad concreta que se ejerce [...], mediante una exacta ponderación de todos los intereses en juego que la ley ordena proteger en cada caso"[9]. Es decir, la objetividad resultaría de la negación de la parcialidad, concretamente de la parcialidad propia del partidismo político. O dicho con otras palabras, la relación entre la objetividad y la imparcialidad en el ámbito del sector público se establece en términos de causa-efecto: cuando el funcionario actúa con imparcialidad, el resultado es la objetividad de la Administración[10]. En esta orientación, plenamente armónica con la doctrina constitucional antes referida, los principios de objetividad e imparcialidad se conectarían íntimamente al principio de legalidad, mientras que el principio de neutralidad quedaría configurado de forma un tanto autónoma, en el ámbito específico de la dirección del Gobierno y de la disponibilidad del cuerpo burocrático de la Administración a atender sus instrucciones, cualquiera que sea su orientación política[11].

Dicho esto, y como hemos señalado, la exigencia a los empleados públicos de una actuación sujeta, entre otros, a los principios de objetividad, neutralidad e imparcialidad (arts. 52 y 53 EBEP) debe cohonestarse con el derecho individual de los servidores públicos "[a] la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico" (art. 14.*k* EBEP). Así, el TC ha tenido diversas ocasiones para examinar el alcance de la libertad de expresión de los funcionarios públicos y, en particular, la posibilidad de establecer determinados límites normativos a ese derecho en función del tipo de funcionario de que se trate (por ejemplo, las fuerzas y cuerpos de seguridad[12]) o las situaciones en las que la actuación de los mismos tiene lugar en calidad de ciudadano o de funcionario. En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que "[d]eben considerarse superados los tiempos en que era exigible una lealtad acrítica a los servidores públicos, que gozan del derecho reconocida en el artículo 20.1.*a* CE" (STC 101/2003), al tiempo que, para el personal estatutario, a los límites generales a ese derecho (art. 20.4 CE) deben añadirse otras limitaciones adicionales, atendiendo a las diferentes tipologías de empleados públicos, que deben modularse en función de si la actuación supuestamente transgresora pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos, y de si tal actuación compromete el buen funcionamiento del servicio (por todas, STC 29/2000, FJ 5).

En este punto, conviene aludir aquí a la reciente STC 12/2018, que declaró inconstitucional la sanción administrativa impuesta a un funcionario del cuerpo de profesores de primaria por emitir una nota informativa a los padres de sus alumnos explicándoles las razones por las que se adhería a una convocatoria de huelga, además de hacer partícipes de esas razones a los propios alumnos, por entender que dicha actuación incumplía, entre otros, los deberes de objetividad y neutralidad ex artículos 52 y 53 EBEP. La argumentación del TC consideró que no

[4] García Costa, Francisco Manuel: «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *Documentación Administrativa,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, núm. 289, 2011, p. 34.

[5] García Costa, Francisco Manuel: «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *op. cit.*, 2011, p. 22.

[6] Morell Ocaña, Luis: «La objetividad de la Administración pública y otros componentes de la ética de la institución», *Revista Española de Derecho Administrativo,* Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, núm. 111, 2001, p. 357.

[7] En este sentido, la STS de 19 de mayo de 1988 señaló que «la característica inherente a la función administrativa es la objetividad, como equivalente a la imparcialidad o neutralidad, de tal forma que cualquier actividad ha de desarrollarse en virtud de pautas estereotipadas, no criterios subjetivos».

[8] Para una panorámica de las diversas posiciones, *vid.* Álvarez Álvarez, Julián: «Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa,* INAP, Madrid, núm. 210-211, 1987, p. 71-95; Embid Irujo, Antonio: *La fidelidad de los funcionarios a la Constitución (un estudio de los derechos alemán y español)*, INAP, Madrid, 1987, p. 153 y 161; Parejo Alfonso, Luciano: «La eficacia como principio jurídico de la acción administrativa», *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, núm. 218-219, 1989, p. 15-66; Pérez Luque, Antonio: *La provisión y pérdida de los puestos de trabajo de las corporaciones locales,* El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2005, p. 211.

[9] Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Fundamentos de derecho administrativo, op. cit.* 1991, p. 250-251.

[10] Con todo, un sector de la doctrina individualiza objetividad y la imparcialidad a partir de las diversas dimensiones a las que se vinculan. Así, mientras que la objetividad alude a la dimensión interna de la Administración, desarrollándose en el ámbito de sus relaciones con la ley, la imparcialidad se proyecta en la dimensión externa, en el ámbito de sus relaciones con los administrados, como garantía de buena Administración y desplegando una función simbólica y legitimadora. *Vid.* García Costa, Francisco Manuel: «Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad», *op. cit.*, 2011, p. 32.

[11] En el ámbito específico del derecho constitucional norteamericano, el debate doctrinal sobre el alcance del principio de neutralidad ha sido particularmente intenso, generando un concepto propio de la jurisprudencia norteamericana: el *government speech*. Todo gobierno «habla» y su discurso no solo se deduce de sus palabras sino, principalmente, de sus propias políticas, esto es, las opciones concretas que promociona, subvenciona, discrimina, etc. La responsabilidad por las inclinaciones ideológicas de sus decisiones es de naturaleza política, salvo que esas decisiones colisionen con alguna de las normas o reglas consagradas en la Constitución. *Vid.* Vázquez Alonso, Víctor Javier: «La neutralidad del Estado y el problema del government speech», *Revista de Estudios Políticos,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, núm. 177, 2017, p. 13-55.

[12] Sobre esta cuestión concreta, *vid.* las SSTC 371/1993, 270/1994, 102/2001, 272/2006, 29/2009 y 177/2015.

se había acreditado que tal ejercicio de la libertad de expresión por parte del funcionario comprometiera el buen funcionamiento del servicio público docente (FJ 4 *b*)[13].

## LA PRESENCIA DE SÍMBOLOS POLÍTICOS NO OFICIALES EN EL ESPACIO PÚBLICO. EL CASO DE LOS EDIFICIOS PÚBLICOS, LOS ACONTECIMIENTOS DEPORTIVOS Y EL USO DE LA VÍA PÚBLICA

Sabido es que, además de la conocida delimitación constitucional del derecho a la libertad de expresión la prevalencia del mismo debe modularse también en función a la presencia de otros bienes jurídicos protegibles además de a las específicas circunstancias concurrentes. En este sentido, el ordenamiento jurídico ofrece distintos ejemplos de prohibiciones o limitaciones en los edificios públicos, en el ámbito deportivo –conectadas con el fenómeno de la violencia en determinados tipos de acontecimientos– o en el ámbito de la vía pública, por su afectación sobre la seguridad de las personas, los bienes o el orden público, o suponer el deslucimiento o destrucción de mobiliario urbano, e incluso por colisionar con el derecho al goce del espacio público, con la señalada excepción de los períodos electorales.

### Los edificios públicos

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas determina en su artículo 3 que "[e]l patrimonio de las administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos". Y el artículo 6.c, que regula los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público, precisa que estos deberán tener una "[a]plicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas". Ambos preceptos tienen el carácter de básicos, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18 CE (disposición final segunda)[14].

Con todo, hay que deducir -mediante una interpretación sistemática y teleológica- que la citada excepción ("[por] razones de interés público debidamente justificadas", art. 6 *c*) se está refiriendo a los usos regulados en la propia ley (usos privativos, concesiones, etc.), y no resulta de aplicación a los supuestos en que es la propia Administración quien hace uso de sus edificios. En estos casos, el elemento relevante jurídicamente no son tanto los aspectos de gestión patrimonial, regulados legalmente, sino la obligación general de la Administración –no solo en el uso de sus bienes sino en toda su actividad– de actuar al servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE y 72.1 EAC). En relación con esto último, hay que tener presente que el buen funcionamiento del servicio puede quedar comprometido si la actuación afecta a la confianza de los ciudadanos en el cumplimiento por los empleados públicos de su deber de actuar al servicio de los intereses generales, de acuerdo con los principios de objetividad, imparcialidad (y también el de neutralidad). Ello no significa, sin embargo, que los funcionarios no puedan expresar ideas partidistas –en el sentido de no compartidas por toda la sociedad– sino que, como ya hemos dicho, las han de expresar de forma que no comprometa la confianza de los ciudadanos, de modo que el artículo 53.11 EBEP dispone que los empleados públicos deben abstenerse de cualquier conducta que "comprometa la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos". Además, los órganos de gobierno de las instituciones pueden decidir exhibir en sus dependencias símbolos relacionados con reivindicaciones políticas, si esto es compatible con los principios que deben regir la actuación administrativa, con la restricción de los períodos electorales, en los que hay que extremar las cautelas.

Más adelante, el artículo 84, también de carácter básico, establece que "[n]adie puede, sin título [habilitante] que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos"; así como que "[l]as autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercitarán las facultades y prerrogativas previstas en el artículo 41 de esta ley". Por su parte, el artículo 87 determina que "[l]a utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta ley"; y el artículo 88 establece que "[l]os bienes destinados a otros servicios públicos se utilizarán de conformidad con lo previsto en el acto de afectación o adscripción y, en su defecto, por lo establecido en esta ley y sus disposiciones de desarrollo".

### Los acontecimientos deportivos

En este marco, debemos traer a colación por su relevancia la instrucción de la delegada del Gobierno en la Comunidad de Madrid (mayo de 2016), por la que se impedía la entrada de banderas "estelades" en el estadio Vicente Calderón, donde debía celebrarse la final de la Copa del Rey el día 22 del mismo mes, por considerar que se trataba de "materiales de propaganda política" susceptibles de generar enfrentamientos, amparándose en la Ley 19/2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. No obstante, el Auto 109/2016, de 20 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Madrid, suspendió dicha decisión. Al margen de constatar que la Ley 19/2007, a diferencia de la normativa UEFA aplicable en las competiciones europeas, no incluye ninguna referencia a la exhibición de símbolos políticos, para el Tribunal, la exhibición de "estelades" constituía un ejercicio de libertad ideológica y de expresión por parte de los ciudadanos[15] *ex* artículos 20.1.*a* y 16.1 CE, que amparan

[13] El TC descartó también el reproche de «adoctrinamiento» respecto a la información comunicada directamente a los alumnos, apoyándose en que la posición expresada por el profesor no era identificable con las conductas declaradas proscritas a los enseñantes públicos por el TEDH, para el cual estos servidores públicos «deben difundir las informaciones y conocimientos que figuran en los planes de estudios escolares de forma objetiva, crítica y plural, absteniéndose de cualquier tipo de adoctrinamiento» (STEDH de 10 de enero de 2017, caso Osmanoglu y Kocabas *c.* Suiza)

[14] BOE núm. 264, 04.11.2003.

[15] Es necesario recordar que el citado Auto 109/2016 se emitió en respuesta a un recurso presentado por un particular contra la instrucción de la De-

la manifestación de rechazo a las estructuras constitucionales del Estado y su organización territorial siempre que dicha idea se canalice de forma expresa por los medios establecidos en la propia Norma Fundamental (FJ 7), independientemente de que ello pueda suscitar opiniones contrarias, pues, como manifestación de la libertad ideológica, es imprescindible el respeto mutuo como condición indispensable para lograr la convivencia democrática (FJ 8).

En conjunto, la decisión del Tribunal recogió, a nuestro parecer de forma coherente, el sentido del artículo 2 de la Ley 19/2007, que fija un perímetro muy específico de actos sancionables de diversa índole, como los cánticos, consignas y exhibición de símbolos u otras señales, pero todos ellos conectados a un propósito común: "mensajes vejatorios o intimidatorios, para cualquier persona por razón del origen racial, étnico, geográfico o social, por la religión, las convicciones, su discapacidad, edad, sexo u orientación sexual, así como los que inciten al odio entre personas y grupos o que atenten gravemente contra los derechos, libertades y valores proclamados en la Constitución". De hecho, el detallado catálogo de símbolos, emblemas y banderas contenido en el *Manual sobre simbología en el deporte* (2016) que, sin valor normativo, elaboró la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, dependiente de la Oficina Nacional de Deportes de la Policía Nacional, se circunscribe a emblemas, banderas y símbolos utilizados por grupos de ideología de extrema derecha, concretamente vinculados con el nacionalsocialismo o el neonazismo.

## El uso de la vía pública

Por otro lado, en algunos casos la instalación en el dominio público de simbología independentista o, concretamente, de simbología y mensajes a favor de la liberación de los presos independentistas catalanes entró en conflicto con distintas ordenanzas municipales sobre la materia, generando la imposición de sanciones administrativas (entre los casos más conocidos, cabe citar las localidades de Vilafranca del Penedès, Cervelló, Vilanova del Camí, Salou, Sant Vicenç dels Horts o Barcelona). El fundamento de dichos instrumentos regulatorios, algo heterogéneos, pero usualmente relativos al civismo y la convivencia ciudadana, es la necesidad de garantizar un uso racional y ordenado del espacio público y de sus elementos, entre otras, para la actividad de instalación de publicidad y propaganda, además de apelar a la salvaguarda de la salubridad, la protección de la seguridad o la preservación del patrimonio municipal.

En este tipo de actuaciones se puso de manifiesto una aplicación no siempre adecuada de las ordenanzas locales, fruto en muchos casos del exceso de celo de las autoridades municipales, cuando no una vulneración directa del principio de legalidad en materia sancionadora, a la vista de su aplicación desmedida en muchos casos. Como sea que, además de su proximidad al espacio público, algunos municipios cuentan con precedentes más o menos remotos de conflictos más o menos análogos resueltos al amparo del principio de tolerancia o con la mediación entre las partes, no resulta improcedente que estos entes –a los que corresponde en gran parte la regulación de su uso– disciplinen la colocación de elementos de simbología política, si bien mediante un régimen específico que evite e recurso a una panoplia de títulos sancionadores impropios.

Dicha opción –como acostumbra ya a acontecer en contextos electorales– aportaría no sólo seguridad jurídica sino también

legada del Gobierno en Madrid, aplicando el criterio consolidado por la doctrina constitucional [Sentencias del TC (SSTC) 254/1993, 14/2003 y 244/2007] de que la titularidad del derecho a la libertad de expresión es de los ciudadanos y no de las instituciones. En este sentido, cabe referirse al Auto 69/2016, de 21 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 15 de Madrid relativo a un recurso en materia de protección de derechos fundamentales interpuesto por el F. C. Barcelona, sobre el mismo asunto, que descartó la apelación al derecho fundamental a la libertad de expresión por parte de una asociación deportiva privada «y que por ello debería abstenerse de hacer reclamaciones judiciales de uno u otro signo, y mantener una postura neutral [...], que ayude a hacer más eficaces las medidas de seguridad que hayan de adoptar quienes tienen la obligación de garantizar el orden público y velar por la libre y pacífica circulación de personas».

igualdad de oportunidades a los diversos actores sociales y políticos que pretenden proyectar su ideario mediante la instalación de símbolos en el espacio público. Además de que, si el objetivo principal es pacificar el uso del dominio público, parece razonable que la decisión de retirar o no la publicidad o símbolos políticos corresponda a la autoridad administrativa más próxima mediante reglas que determinen con claridad la legitimidad del empleo de la simbología política para canalizar el derecho a la libertad de expresión.

En cualquier caso, hasta 2019, incluso durante los periodos electorales, el deber de preservar la neutralidad de los espacios públicos, consolidado en la doctrina de la JEC, había reducido el concepto de éstos exclusivamente a los edificios de titularidad pública y colegios electorales (así, por ejemplo, AAJEC 189/2015, de 13 de mayo, y 401/2015, de 10 de septiembre). Sin embargo, el pronunciamiento contenido en el AJEC 383/2019, de 21 de mayo, supuso un punto de inflexión significativo, pues la Junta extendió la noción de espacio público susceptible de salvaguarda en su neutralidad a todo "lugar de titularidad pública o cualquier espacio público que esté bajo el control de una Administración pública, incluyendo el mobiliario urbano dependiente de los ayuntamientos"[16]. Por el citado acuerdo, la JEC revocó dos decisiones previas de las Juntas Electorales Provincial y de Zona de Girona, que habían aplicado la doctrina anterior y tolerado la presencia de símbolos políticos instalados en el mobiliario urbano, amparándose en el AJEC 132/2017, de 4 de diciembre, en el cual se recordaba a los poderes públicos de Cataluña la necesidad de abstenerse "de colocar en edificios públicos y *otros lugares de titularidad pública*, así como en los locales electorales, símbolos que puedan considerarse partidistas, y [...] retirar los que se hubieren colocado antes de la convocatoria electoral" (el destacado es nuestro). Con todo, hay por lo menos dos aspectos sorprendentes en la decisión de la Junta de mayo de 2019. En primer lugar, su alcance omnicomprensivo, pues iba referida al conjunto del dominio público, teniendo en cuenta la excepcionalidad del periodo electoral, en el que precisamente lo que prolifera es la instalación en el espacio público de símbolos y mensajes políticos. Y, en segundo lugar, el hecho de negligir totalmente la intervención de las administraciones locales en la ordenación del uso de su espacio público para estas finalidades, incluso con ocasión de las convocatorias electorales.

Un caso distinto y singular de uso del dominio público municipal fue el de la utilización durante semanas de la megafonía del Ayuntamiento de Vic para divulgar consignas a favor de la causa independentista, a instancias de la propia corporación local y de varias entidades[17]. Esta situación indujo la actuación de la Fiscalía Superior de Cataluña que, de forma incomprensible a todas luces por lo que a los posibles ilícitos penales concurrentes, practicó diligencias de averiguación respecto a la correspondencia entre la actuación del gobierno municipal y un acuerdo de su órgano plenario, y si la difusión de mensajes comportaba algún gasto o desembolso público. Paralelamente, el Juzgado de Instrucción número 3 de Vic admitió a trámite una querella presentada por un particular, en un sentido similar. Ambas actuaciones siguen su correspondiente *iter* judicial.

[16] El AJEC 383/2019, de 21 de mayo, resolvió una queja de la entidad Aixeca't/Levántate por la interpretación realizada en sendos acuerdos de la Junta Electoral Provincial de Girona y las Juntas Electorales de Zona de dicha provincia respecto de la exposición de elementos de ideología independentista (banderas «estelades» y lazos amarillos) en espacios públicos, concretamente farolas municipales. Cabe contextualizar dicha reclamación en los incidentes violentos que, unos días antes, tuvieron lugar en la localidad gerundense de Verges, derivados del enfrentamiento entre un grupo de personas que retiraban la simbología citada de las farolas de la localidad y unos vecinos partidarios del mantenimiento de la misma.

[17] La literalidad de la proclama difundida era: «No normalicemos la situación de excepcionalidad y urgencia nacional. Recordemos cada día que hay presos políticos y exiliados. No nos desviemos de nuestro camino: la independencia de Cataluña».

## LA EXHIBICIÓN DE SÍMBOLOS POLÍTICOS EN PERÍODO ELECTORAL. EL LITIGIO ENTORNO AL USO DE LOS LAZOS AMARILLOS EN EDIFICIOS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

Ya nos hemos referido al hecho de que la polémica sobre la presencia de simbología política no oficial en espacios públicos volvió a formar parte de la controversia partidista con ocasión del ciclo electoral de la primera mitad de 2019, como antes había ocurrido en el ciclo electoral de 2015 y en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2017. Y como era de esperar, dicho conflicto se instrumentó, en buena medida, mediante diversas reclamaciones ante la JEC. Fue, precisamente, el pronunciamiento de dicho órgano de 11 de marzo de 2019 (AJEC 55/2019), al que antes hemos hecho referencia, el que desencadenó un episodio de agrio enfrentamiento entre la JEC y la presidencia de la Generalitat sobre la exhibición de lazos amarillos u otra simbología política.

Concretamente, el requerimiento de retirada de todas las "estelades" y lazos amarillos emplazados en cualquier edificio público de la Administración catalana y sus organismos dependientes, contenido en el mencionado AJEC 55/2019, fue desatendido, y contestado mediante un escrito de alegaciones; y, por otro, se solicitó una opinión consultiva sobre el asunto al *Síndic de Greuges*. En respuesta a las alegaciones, la JEC reiteró su decisión anterior e intimó su cumplimiento en el plazo de 24 horas (AJEC 66/2019, de 18 de marzo). Por su parte, el informe del *ombudsman* catalán recomendó al presidente de la Generalitat dar cumplimiento a las instrucciones de la JEC[18], pese a lo cual el presidente reafirmó su negativa a impartir las ordenes necesarias para dar satisfacción al requerimiento de la JEC, reiterando su compromiso con la libertad de expresión en el espacio público, "que no debe ser neutral, sino libre".

Con todo, aunque de forma extemporánea, esa simbología política explícita acabó siendo sustituida por otra de cariz distinto, de color amarillo o con lazos de distinto color. Esta actuación fue objeto de un severo reproche por parte de la JEC, por interpretar que carecía de "otra finalidad que eludir o burlar los requerimientos emitidos por esta Junta Electoral Central" (AJEC 91/2019, de 21 de marzo), ante lo cual ordenó al Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña la impartición de instrucciones para que la policía autonómica procediese a la retirada de toda la simbología política, incluyendo "banderas estelades, lazos amarillos o blancos con rayas rojas u otros de análogo significado, fotografías de candidatos o políticos así como pancartas, carteles o cualquier otro símbolo partidista o que contenga imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas por cualquiera de las entidades políticas concurrentes a las elecciones", presente en los edificios públicos de la Administración de la Generalitat y de todas sus entidades vinculadas o dependientes. Al mismo tiempo, abrió diligencias sancionadoras contra el presidente y dio traslado del tanto de culpa a la Fiscalía General del Estado[19]. Tras el cumplimiento de la exigencia de retirada de los símbolos, en la fachada del Palau de la Generalitat quedó una pancarta alusiva al derecho a la libertad de expresión, tal y como se enuncia en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que la JEC consideró inobjetable (AJEC 96/2019, de 27 de marzo). Al concluirse el ciclo electoral, los símbolos políticos motivo de reproche fueron restituidos en la fachada del edificio.

Como se recordará, la Junta Electoral ha consolidado una doctrina sobre la presencia de símbolos partidistas en edificios públicos y locales electorales[20], cuyo punto de partida es el deber de los poderes públicos de preservar, como elemento esencial en la representación democrática, la igualdad en el sufragio, lo cual implica su obligación de abstenerse de forma estricta desde la fecha de la convocatoria electoral hasta la celebración de la votación de tomar partido en favor de ninguna de las candidaturas concurrentes (AJEC 400/2015, de 10 de septiembre). En alguna ocasión, además, la JEC ha manifestado que el deber de neutralidad e imparcialidad "es exigible a los poderes públicos en cualquier lugar u ocasión y, por consiguiente, abarca tanto la adopción de acuerdos, como la realización de actuaciones (incluida la vía de hecho) en los que un Ayuntamiento u otro ente público decida colocar o promover la colocación de banderas, carteles, pancartas, o cualesquiera otros símbolos que quebranten la posición de neutralidad y estricta imparcialidad que les impone la ley" (AJEC 401/2015, de 10 de septiembre)[21]. Dicho criterio debe considerarse "aplicable a cualquier símbolo partidista, sean banderas, lazos, pancartas o cualquier otro que permita su identificación con alguna de las candida-

[18] La opinión del *Síndic* (de 15 de marzo de 2019, expediente A0-00117/2018), reiteró, en primer término, su anterior parecer favorable a que las fachadas, balcones y otros elementos exteriores de los edificios públicos puedan ser utilizados «para difundir mensajes con carga ideológica ampliamente aceptados por mayorías políticas (aunque no siempre de manera unánime), siempre que esto se realice como una manifestación puntual de un sentimiento mayoritario en un momento y un contexto determinado, y siempre en el marco de la garantía de los derechos de las personas» (*Informe al Parlament 2018*, Barcelona, Sindicatura de Greuges, 2019, p. 222). Sin embargo, a la vez, expresó su adhesión a los criterios sobre neutralidad política de los poderes públicos durante el periodo electoral (a partir de la convocatoria hasta la celebración de la votación) expuestos por la JEC. Posteriormente, en relación a la citada opinión del *Síndic* de 15 de marzo, la JEC expresó su criterio de que «la institución del *Síndic de Greuges* carece de competencia, de acuerdo con sus normas reguladoras, para supervisar la actividad de la Junta Electoral Central o dirigirse a la misma, puesto que no es administración autonómica catalana, ni local de Cataluña, y ni siquiera tiene su sede en dicha Comunidad Autónoma» (AJEC 428/2019, de 26 mayo), una posición que contrasta vivamente con la respetuosa relación de colaboración anterior entre ambas instituciones (*vid.* AJEC 7/2018, de 11 de enero).

[19] La Fiscalía interpuso, finalmente, una querella contra el presidente, admitida a trámite por el TSJ de Cataluña a principios de abril de 2019; por su parte, el presidente presentó un recurso contencioso-administrativo contra el AJEC 91/2019 y una querella por prevaricación contra los miembros de la Junta Electoral.

[20] *Vid.* los AAJEC 189/2015 de 13 de mayo, 225/2015 de 20 de mayo, 400/2015 y 401/2015 de 10 de septiembre, 132/2017 de 4 de diciembre y 55/2019 de 11 de marzo.

[21] Posteriormente, la citada STS 933/2016 insistió en la exclusión de la aprobación de un acuerdo en una asamblea de electos como título habilitante para la colocación de símbolos partidistas en los edificios públicos en periodo electoral en los siguientes términos: «no cabe aceptar de ningún modo que la colocación de las banderas partidistas [...] en edificios y lugares públicos constituyan un acto de "obligado" cumplimiento que se impone a los alcaldes por cuanto obedece a la decisión "democrática" de un pleno municipal adoptada con el voto de concejales democráticamente elegidos. En otras palabras, el hecho de que los acuerdos en los órganos colegiados se tomen democráticamente en modo alguno los hace conformes a derecho, sino que precisamente están sujetos al mismo y por ello pueden ser invalidados, sin que la formación democrática de los mismos los sane ni pueda prevalecer sobre el ordenamiento jurídico, que vincula a todos los poderes públicos» (FJ 3).

turas concurrentes a las elecciones" (AJEC 132/2017, de 4 de diciembre). En sus términos nucleares, la doctrina de la JEC fue confirmada por la conocida STS 933/2016, de 28 de abril.

En su tercer pronunciamiento sobre los "lazos amarillos" en la campaña de 2019 (AJEC 91/2019, de 21 de marzo), la interdicción adquirió un contenido algo más amplio: "[d]icha previsión legal, en su esencia y finalidad, no puede tener un contenido limitado al mero acto de retirar algo sino que conlleva, en sí mismo, el acto de impedir que los hechos se reiteren durante ese período de tiempo". En este sentido, la JEC consideró que tanto el lazo amarillo como la bandera "estelada" son símbolos partidistas utilizados por formaciones electorales concurrentes a las elecciones. Las banderas "estelades" por cuanto también se utilizan como símbolo de determinadas formaciones políticas y, por tanto, "simbolizan las aspiraciones de una parte de la sociedad catalana, pero no de toda ella" (AAJEC 225/2015, de 20 de mayo, 400/2015, de 10 de septiembre, y 401/2015, de 10 de septiembre); en la apreciación de la JEC "[s]e trata de un símbolo legítimo que pueden utilizar las formaciones políticas en su propaganda electoral pero que, al menos durante los periodos electorales, por exigencia en lo dispuesto en el artículo 50.2 de la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), no lo pueden hacer los poderes públicos ya que estos deben mantener una rigurosa neutralidad política" (AJEC 66/2019, de 18 de marzo). Por su parte, el carácter de símbolo partidista del lazo amarillo se le atribuye porque "pretende recordar que dirigentes o candidatos pertenecientes a formaciones políticas que se presentan a las próximas elecciones se encuentran en situación de prisión preventiva" (AJEC 66/2019, de 18 de marzo).

En sus pronunciamientos recientes, la JEC ha desestimado que la presencia de dichos símbolos en edificios públicos, otros lugares de titularidad pública y los locales electorales constituya una expresión de derechos fundamentales como las libertades ideológicas y de expresión, dado que éstas son predicables de las personas, no de los "gobernantes", las cuales pueden ejercerlos sin más restricciones que las que imponga el respeto de los derechos de los demás. Llama la atención que los pronunciamientos de la JEC hagan referencia sistemáticamente al término "gobernantes" en lugar de "instituciones públicas", mucho más habitual tanto en la jurisprudencia (*vid.* la citada STS 933/2016, FJ 4) como en la doctrina constitucional (por todas, STC 244/2007). Podría atribuirse esta substitución a un deseo de la Junta de personalizar la responsabilidad de atender sus requerimientos para el cumplimiento del deber de neutralidad, pero en nuestra opinión crea una innecesaria ambigüedad conceptual sobre el alcance del derecho ex artículo 20 CE en relación con las personas que ostentan, también, la condición de gobernantes. Así mismo, la doctrina de la JEC en este punto[22] plantea un debate de cierta trascendencia en relación a los límites de derecho a la libertad de expresión en relación a los empleados públicos, a los cuales hemos hecho referencia anteriormente y volveremos a abordar más adelante.

En esencia, esta fue la doctrina que la JEC aplicó en sus acuerdos 55/2019, de 11 de marzo, y posteriores relativos a la presencia de simbología independentista en edificios de la administración catalana. Bien es cierto que, en algunos puntos, se observan innovaciones que endurecen, significativamente, los requerimientos de neutralidad exigibles a las instituciones públicas que obtuvieron el refrendo del Tribunal Supremo en 2016, imponiendo constricciones adicionales sobre el derecho de libertad de expresión. Algunos de ellos ya las hemos referido aquí, así como las dificultades jurídicas que plantean, pero subsiste la duda de si estas modificaciones son una mera manifestación del progresivo enconamiento en el que derivó el litigio con la presidencia de la Generalitat o una orientación doctrinal de la JEC con continuidad.

Finalmente, debemos referirnos a un corolario de la doctrina anterior, específicamente circunscrito al marco temporal de la jornada de votación. La JEC ha reiterado la obligación de completa neutralidad política de los miembros de las Mesas electorales (incluidos interventores y apoderados) en el interior de los colegios electorales, lo que descarta la exhibición patente de emblemas de formaciones políticas o símbolos de carácter partidista: "[l]a identificación discreta de los apoderados e interventores de las formaciones políticas constituye una excepción al artículo 93 [LOREG], pero en esa excepción no cabe amparar el derecho a que las formaciones políticas diseñen un uniforme o vestimenta específica para sus apoderados o interventores, dado el sesgo propagandístico que esa uniformidad colectiva comporta, ni llevar camisetas que incorporen símbolos de carácter partidista, como en este proceso electoral el lazo amarillo" (Acuerdo JEC 127/2017, de 24 de noviembre; previamente, también AJEC 619/2015, de 20 de mayo).

## UNA PROPUESTA CON ÁNIMO CONCILIADOR

Si bien no existe un criterio jurisprudencial asentado, parece razonable sostener una interpretación según la cual los principios constitucionales y legales que rigen la actuación de los poderes públicos y de las administraciones deben impedir o restringir con carácter general la exhibición institucional de símbolos políticos y partidistas en los edificios públicos. No obstante, las circunstancias que envuelven los recientes conflictos, los antecedentes de otros casos similares y la complejidad y variedad casuística debería llevar a un ejercicio de ponderación en cada caso de los deberes y derechos afectados, sin perjuicio de que pueda adoptarse en algunos ámbitos –por su reite-

[22] La JEC desestimó (AJEC 66/2019, de 18 de marzo) la alegación que planteó el presidente de la Generalitat al AJEC 55/2019 en relación a su deber de respetar el derecho fundamental a la libertad de expresión de los empleados públicos, considerando «que ese derecho no incluye la utilización de edificios y lugares públicos de forma partidista. Como señala el artículo 53.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, "los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico"; lo que incluye la aplicación del artículo 50.2 de la LOREG. A ello cabe añadir que entre los deberes de los empleados públicos, el artículo 52 del mismo texto legal incluye los de neutralidad e imparcialidad; y, el apartado 2 del citado artículo 53 declara que "su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio". De lo que se deriva un deber estricto de imparcialidad y de actuar al margen de cualquier posición ideológica que tengan».

ración o transcendencia– algún tipo de regulación específica que transcienda los meros principios relativos al estatuto de los empleados públicos o al goce de patrimonio de las administraciones públicas.

Con carácter general, partiendo de que la libertad de expresión es un derecho de la persona que no puede predicarse de las administraciones públicas, no parece que el emplazamiento de símbolos o mensajes en edificios o dependencias administrativas constituya un medio adecuado para que un empleado público ejerza el derecho a expresar libremente sus ideas. Además de que, como hemos visto, entre los principios de conducta de los empleados públicos está el que estos no pueden utilizar las dependencias públicas para su propio provecho o el de personas allegadas. Entre sus obligaciones está también la de velar por la adecuada conservación de los recursos y bienes públicos.

Ahora bien, la necesidad de regulación y de contar con instrucciones se sustenta en el hecho de que, a la hora de ponderar y consagrar determinadas excepciones, es evidente que el universo simbólico puede ser muy amplio y heterogéneo. Además de que los espacios y edificios públicos no son iguales: las sedes de la presidencia de un Gobierno, de un ministerio, de una consejería o de una agencia o empresa pública no son homologables a un centro sanitario, un teatro público, una estación de ferrocarril, un centro de esparcimiento juvenil, una comisaría de policía, un centro educativo o un centro penitenciario o una universidad. Tampoco es lo mismo colocar un símbolo en la fachada de un edificio que colocarlo, por ejemplo, en el comedor del personal o en un despacho o sala de reuniones.

Por otra parte, no todos los empleados públicos son de la misma condición ni gozan de la misma libertad de expresión, y no todas las manifestaciones de la libertad de expresión son equiparables. En efecto, cuando la iniciativa es de los trabajadores públicos o de terceros –y no de la Institución en cuestión– entra en juego el derecho fundamental a la libertad de expresión, del que no son titulares las instituciones públicas. En ese caso, los mensajes que pueden exhibir los trabajadores públicos o los usuarios acostumbran a incluir críticas a las políticas gubernamentales, etc. Pensemos, por ejemplo, en determinados colectivos, como los del ámbito de la salud o los docentes, que se han manifestado a menudo contra los recortes presupuestarios mediante carteles o símbolos (unas tijeras con una barra diagonal) colocados en las dependencias de los propios servicios públicos. Pero lo que es posible en relación con el personal sanitario o de la enseñanza no es posible en relación con los miembros de las Fuerzas Armadas o de las fuerzas y cuerpos de seguridad (STC 101/2003). Tampoco es lo mismo exhibir un lema reivindicativo o de protesta, un símbolo feminista, contrario a los "recortes sociales" o favorable a la causa LGBTI, que exhibir un símbolo considerado partidista -en el sentido que lo ha entendido el Tribunal Supremo en la STS 933/2016-, es decir, que no se identifica con la comunidad de ciudadanos en su conjunto o bien es percibido como un símbolo de la reivindicación de un determinado espectro político.

De ahí que los distintos ámbitos de la Administración encargados de velar por el cumplimiento de esos principios y por lo establecido legalmente deberían poder dictar instrucciones en relación no solo con cualquier elemento presente en las dependencias públicas, por ejemplo cualquier elemento de personalización de los espacios de trabajo (pequeño mobiliario, fotografías, objetos decorativos, etc.), sino también, llegado el caso, sobre la presencia de símbolos políticos o de reivindicación laboral, a iniciativa de la institución, de los propios empleados o incluso de terceros o usuarios de los servicios públicos (estudiantes universitarios, por ejemplo). El ejercicio de esa potestad reguladora no puede tener como efecto indirecto una limitación total de la libertad de expresión. Se impone en cada caso un ejercicio de ponderación porque, como ha señalado el TEDH, basta con que una norma o actuación afecte a la libertad de expresión para que pueda considerarse que se ha producido una injerencia en este derecho, aunque el objetivo directo de aquella norma o actuación no tuviera relación con la libertad de expresión.

En suma, podemos concluir que, de acuerdo con los artículos 103 CE, y 52 y 53 EBEP, tanto la Administración pública como los empleados públicos deben actuar de acuerdo con los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad, exigencia esta última que se agudiza en los períodos electorales. El hecho de que la Administración tenga que actuar siempre (también cuando exhibe símbolos o mensajes en sus edificios) al servicio de los intereses generales, no quiere decir que solo pueda exhibir símbolos oficiales. Un símbolo, por el hecho de no ser oficial, no es necesariamente partidista, y la exhibición de determinados símbolos en un edificio público puede ser congruente con el interés general y no comprometer el buen funcionamiento del servicio. En todo caso, la exhibición de esos símbolos deberá realizarse de acuerdo con la normativa *ad hoc* –si la hubiere– o con las instrucciones que rijan la utilización de las dependencias afectadas, si bien se impone en cada caso un ejercicio de ponderación entre los distintos bienes y derechos en juego. ❖