

LA COLOCACIÓN DE LA BANDERA LGTBI EN EDIFICIOS PÚBLICOS: UNA MIRADA JURÍDICA

ANDRÉS LLAMAS, MIGUEL ÁNGEL
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Al menos dos sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo han considerado que es contrario a Derecho colocar la bandera LGTBI en los edificios públicos. Estas resoluciones judiciales aplican la doctrina del Tribunal Supremo en relación con las banderas no oficiales, que trae causa de un supuesto relativo a la bandera nacional canaria. En este trabajo se cuestiona la aplicación de dicha doctrina jurisprudencial.

Palabras clave: *Administraciones públicas, igualdad, banderas.*

ABSTRACT

At least two judgments of the contentious-administrative courts have considered that placing the LGTBI flag on public buildings is against the law. These court decisions apply the doctrine of the Supreme Court in relation to unofficial flags, relative to the Canarian national flag. The aim of this work is to analyse the application of the referred jurisprudential doctrine.

Keywords: *Public administrations, equality, flags.*

INTRODUCCIÓN

EXISTE UNA TENSION JURÍDICA irresuelta entre el Gobierno y la Administración. De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución Española, el Gobierno dirige la política (interior y exterior) y la Administración (civil y militar). Al mismo tiempo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103.1 de nuestra Constitución, la Administración sirve con objetividad los intereses generales¹.

El Gobierno dirige una Administración que debe ser objetiva. A su vez, la dirección política del Gobierno se encuentra limitada por el principio de legalidad, que también contribuye a modular los conceptos jurídicos indeterminados de objetividad e interés general. Esta compleja imbricación entre Gobierno y Administración constituye una fuente de controversias jurídico-políticas que atañen a diversas dimensiones de la acción política y administrativa.

Un ámbito especialmente sensible a estas controversias es el de la actividad comunicativa de los poderes públicos, entendida en sentido amplio. En la concreta esfera de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, el legislador estatal ha tratado de garantizar la preeminencia del principio de neutralidad de la Administración. Así se expresa en la exposición de motivos de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional: «Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas». Puede afirmarse que la lucha contra las inmunidades del poder (García de Enterría, 2016) también se proyecta sobre la actividad comunicativa del poder público.

Con mayor énfasis si cabe, el legislador ha priorizado la aplicación del principio de neutralidad en el desarrollo de los procesos electorales. A modo de ejemplo, en el artículo 50.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General se prohíben, desde la convocatoria de las elecciones hasta su celebración, los actos de los poderes públicos que contengan alusiones a logros o que utilicen imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en las campañas electorales.

La actividad comunicativa de los poderes públicos se desarrolla en numerosos soportes o canales. Quizá la principal novedad de los últimos lustros haya sido la apertura de perfiles institucionales en las redes sociales, que plantea complejos desafíos comunicativos y jurídicos (Cortés Abad, 2021).

¹ Compartimos que, si no se orienta la actuación administrativa a la senda política democrática, existe un riesgo de que la Administración se sirva a sí misma (Ruiz Legazpi y Vidal Zapatero, 2018, p. 245).

Los edificios y espacios públicos, además de cumplir con sus funciones propias, también constituyen soportes o canales de comunicación institucional². Es lo que sucede cuando, mediante acuerdos de distinta naturaleza, se decide colocar en los edificios públicos pancartas, banderas, símbolos u otro tipo de proyecciones o iluminaciones con la intención de emitir un mensaje o comunicar un determinado posicionamiento social o político. Se plantea así la necesidad de ponderar el principio de dirección política del Gobierno y los principios de objetividad, neutralidad e imparcialidad de la Administración³. Seguidamente abordaremos la controversia jurídica derivada de la colocación de la bandera LGTBI en los edificios y espacios públicos.

LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LAS BANDERAS NO OFICIALES

La actividad comunicativa que opera a través de los edificios y espacios públicos no escapa al principio de legalidad, toda vez que la llamada doctrina de los actos políticos resulta incompatible con los principios del Estado Constitucional, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

La Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad –llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política excluida «per se» del control jurisdiccional.

Por tanto, resulta evidente que toda actividad comunicativa de las instituciones públicas, también la que se sirve de los edificios y espacios públicos, debe respetar, con carácter general, el principio de legalidad y, en particular, lo dispuesto en la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España

² Se ha planteado una problemática similar en relación con el uso de estos espacios por los empleados públicos. Véanse, a este respecto, el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 31 de octubre de 2012, por el que se aprueban instrucciones para el buen uso por los empleados públicos, de los bienes y espacios públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, así como la consecuente Resolución por la que el Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a dejar sin efecto las citadas instrucciones, aprobada en sesión plenaria celebrada el día 14 de diciembre de 2012.

³ De acuerdo con la atinada distinción formulada por García Costa (2011, p. 32), «la neutralidad actúa en el ámbito del principio de dirección del Gobierno, mientras que la objetividad y la imparcialidad operan ambas dos en la esfera del principio de legalidad», siendo, por tanto, más determinante para nuestro estudio el principio de neutralidad.

y el de otras banderas y enseñas, una norma que no proscribe explícitamente la utilización de otras banderas en los ayuntamientos⁴.

La aplicación de la Ley 39/1981 ha sido un foco de litigiosidad, en buena medida motivada por tensiones políticas nacionalistas. El Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance del artículo 3.1 de la Ley 39/1981⁵, remarcando la naturaleza permanente y no esporádica del deber que tiene la Administración de ondear la bandera española⁶.

Más recientemente, y he aquí el origen de la controversia que estamos glosando, el Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4ª), en su Sentencia 564/2020, de 26 de mayo de 2020 (rec. 1327/2018), fijó como doctrina que:

No resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y en particular, con el deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas la utilización, incluso ocasional, de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos, aun cuando las mismas no sustituyan, sino que concurren, con la bandera de España y las demás legal o estatutariamente instituidas.

Además, cabe destacar que la doctrina jurisprudencial se ha aplicado con posterioridad al dirimir la colocación de la bandera LGTBI.

⁴ Todo lo más, su artículo 3.2 dispone lo siguiente: «La bandera de España será la única que ondee y se exhiba en las sedes de los órganos constitucionales del Estado y en la de los órganos centrales de la Administración del Estado».

⁵ Este precepto prescribe lo siguiente: «La bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado».

⁶ El Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 6.ª), en su Sentencia de 6 de noviembre de 2009 (Rec. 6943/2005), concluyó lo siguiente: «La expresión «deberá ondear» que utiliza el legislador, formulada en imperativo categórico viene a poner de relieve la exigencia legal de que la Bandera de España ondee todos los días y en los lugares que expresa, como símbolo de que los edificios o establecimientos de las Administraciones Públicas del Estado son lugares en donde se ejerce directa, o delegadamente, la soberanía y en ellos se desarrolla la función pública en toda su amplitud e integridad, sea del orden que fuere, de acuerdo con los valores, principios, derechos y deberes constitucionales que la propia bandera representa, junto con la unidad, independencia y soberanía e integridad del Estado Español. Por ello, la utilización de la Bandera de España en dichos edificios o establecimientos debe de serlo diariamente como manifestación, frente a los ciudadanos, del contenido que simboliza y representa, y sin que la expresión usada por el legislador quede desdicha por la locución «cuando se utilice» que se recoge en el art. 6.º de la misma Ley, pues este artículo al igual que el n.º 7.º está regulando la utilización esporádica, accidental, eventual, no cotidiana, con ocasión de tener lugar los «actos oficiales» a que hace referencia el art. 4 de la Constitución y también, sin este carácter de oficialidad, cuando con motivo u ocasión de actos públicos o ceremonias se quiera hacer patente el ámbito nacional de los mismos o su proyección, enarbolando para ello la bandera».

Es menester remarcar que en el supuesto sentenciado por el Tribunal Supremo el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife acordó enarbolar la bandera nacional de Canarias, la bandera de las siete estrellas verdes, en un lugar destacado de la sede central del consistorio tinerfeño, en un mástil auxiliar, el 22 de octubre de 2016 en conmemoración de su 52 aniversario. El máximo órgano jurisdiccional concluyó que no se trataba de la bandera oficial, de manera que no podía atribuirse a aquella bandera la representatividad del pueblo canario, como defendía el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

Repárese en que el Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2018, que admitió a trámite el recurso de casación, acordó identificar como normas objeto de interpretación, amén de otras de rango legal, los artículos 4, 9.1 y 103.1 de la Constitución. La proscripción de utilizar banderas no oficiales en los edificios y espacios públicos trae causa de un supuesto de hecho muy concreto: la colocación de una bandera nacional o territorial no oficial. Este y no otro es el supuesto fáctico que origina la doctrina del Alto Tribunal, sostenida sobre el principio de legalidad y la cláusula de Estado de Derecho.

Cabe cuestionar la corrección técnica del Tribunal Supremo a la hora de formular esta doctrina, en tanto que la formulación de la jurisprudencia requiere la cristalización de una regla interpretativa susceptible de aplicarse a la generalidad de los casos⁷. Las razones que, en su caso, pueden justificar una interpretación restrictiva del uso de banderas en los edificios públicos que pongan en cuestión la integridad territorial del Estado o la oficialidad de las banderas y enseñas de las nacionalidades y regiones no parece que sean esgrimibles para enjuiciar supuestos en los que los poderes públicos optan por colocar, de manera ocasional, otras banderas que, sin sustituir a las oficiales, encarnan valores constitucionales, como pueden ser la defensa de los principios democráticos o la protección de colectivos vulnerables.

APLICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO AL CASO DE LA BANDERA LGTBI

A raíz de las luchas que el movimiento LGTBI ha protagonizado en las últimas décadas y de la creciente aceptación social de sus reivindicaciones, la colocación

⁷ En este sentido se ha pronunciado Martínez Sospedra (2010, p. 147): «La correcta formulación de la jurisprudencia exige el cumplimiento de determinados requisitos formales, en primer lugar exige que la decisión judicial esté formulada de tal modo que sea fácilmente identificable el criterio general de decisión, esto es la doctrina del tribunal; en segundo lugar la doctrina tiene que ser tal, y no una construcción pensada para el caso, esto es el criterio de decisión tiene que ser susceptible de generalización y, para ello, debe recibir una manifestación coherente con dicha exigencia».

de la bandera LGTBI en los edificios públicos oficiales se ha convertido en una práctica crecientemente arraigada.

Incluso esta práctica ha sido incorporada en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 22.3 dispone lo siguiente:

Los poderes públicos de Madrid conmemorarán cada 17 de mayo el Día Internacional contra la homofobia, lesbofobia, bifobia y transfobia. Tanto la Asamblea de Madrid como la Comunidad de Madrid instalarán la bandera arcoíris LGTBI en la sede de Presidencia y sede de la Asamblea de Madrid con motivo de tal celebración.

La colocación de esta bandera constituye un mensaje institucional inequívoco de apoyo a un colectivo de personas que ha sufrido y continúa sufriendo discriminación por su orientación sexual o identidad de género. Esta práctica comunicativa se enmarca en las políticas públicas de lucha contra la discriminación y para la promoción de la igualdad y la diversidad.

Sin embargo, en los últimos años, la denominada Asociación Española de Abogados Cristianos⁸ viene impugnando los actos o vía de hecho de colocación de la bandera LGTBI en los edificios públicos, dando lugar al menos a dos sentencias que procedemos a exponer con la mayor concisión posible.

La Sentencia 172/2020, de 28 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid concluye, en relación con la doctrina del Tribunal Supremo, que:

Poco puede oponerse, so pena de entrar en el absurdo o el ilícito penal». Asimismo, la citada Sentencia hace referencia a la «carga ideológica» de la bandera LGTBI, con un párrafo repleto de consideraciones subjetivas: «Son hechos notorios la apropiación —o si se prefiere lucha política— suscitada en relación con la ideología de género, la situación del colectivo LGTB, que evidentemente precisa de protección para obtener una igualdad efectiva, las agresiones a determinados líderes políticos en las manifestaciones que este colectivo convoca, o la proliferación de recursos ante el Tribunal Constitucional o jurisdicciones ordinarias, frente a decisiones políticas de uno u otro sesgo...etc.

⁸ Este colectivo se define en su página web del siguiente modo: «La Asociación Española de Abogados Cristianos es una asociación civil de ámbito nacional fundada en el año 2008 que defiende en el ámbito jurídico los valores inspirados en el cristianismo. Entre nuestros fines se encuentra la defensa jurídica de la libertad religiosa, de la vida, la familia y de todos los ciudadanos que ven lesionados sus derechos y libertades por razón de su fe». Puede consultarse la cita en el siguiente enlace: <https://abogadoscristianos.es> (última consulta: 3/9/2021).

Además, la citada Sentencia alude al supuesto fáctico del «conocido lazo amarillo», obviando, entre otros elementos, la diferencia cualitativa que implica un período electoral. Y, en cuanto a las diferencias sobre naturaleza y ubicación respecto a las banderas oficiales, la Sentencia es contundente:

Esa colgadura situada en un balcón diferente a aquel en el que se colocan las banderas oficiales no es sino una simple burla a la soberanía del Tribunal Supremo (aparte de ir contra las propias manifestaciones colgadas en su web que la califica como bandera). Sea bandera, colgadura, pancarta, blasón, pendón, enseña, estandarte, insignia, emblema, banderín, banderola, blasón, confalón, distintivo, divisa, gallardete, guión, oriflama, pabellón, símbolo, señal..., etc., de abarcar o suponer la más mínima carga ideológica, no pueden ser exhibidos so pena de vulneración de la neutralidad de las administraciones.

Más recientemente, la Sentencia 126/2021, de 25 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Zaragoza, optando por la vía de la anulabilidad contemplada en el art. 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concluye que:

La doctrina del Tribunal Supremo se convierte en una suerte de prohibición para los entes públicos, y en especial para los Ayuntamientos, a la hora de colocar banderas no oficiales, como en el caso que nos ocupa, y también en relación con la bandera gay o LGTBI.

Según esta Sentencia, nos encontramos ante una «prohibición genérica» que «abarca la colocación de la bandera, aunque sea en forma de enseña y rodeando el borde de la balconada».

En definitiva, ambas sentencias coinciden en aplicar de forma mecánica la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo a la colocación de la bandera LGTBI. Es posible que existan más asuntos pendientes de resolución⁹, pero la consecuencia más relevante de las sentencias mencionadas es su efecto disuasorio. Ora por temor a un revés judicial, ora como coartada, muchas instituciones —especialmente los ayuntamientos— han decidido no situar la bandera del arcoíris en los edificios públicos, a diferencia de lo que ocurría, años atrás, durante la celebración del Día Internacional del Orgullo LGTBI.

⁹ A través de los medios de comunicación, además, se ha informado de alguna otra resolución judicial que no ha podido ser localizada por este autor, como un auto que impedía colocar la bandera LGTBI al Ayuntamiento de Cádiz. Cañas, J.A. (26 de junio de 2020). 'Un juzgado obliga a Cádiz a retirar la bandera LGTBI de la fachada del Ayuntamiento'. *El País*. Noticia disponible en el siguiente enlace: <https://elpais.com/espana/2020-06-26/una-sentencia-obliga-a-cadiz-a-retirar-la-bandera-lgtbi-de-la-fachada-del-ayuntamiento.html> (última consulta: 3/9/2021).

CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

La aplicación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre las banderas no oficiales a la colocación de la bandera LGTBI nos parece merecedora de una serie de críticas. En primer lugar, las sentencias que aplican mecánicamente la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo no seleccionan adecuadamente el Derecho aplicable. Si lo que se pretende es dirimir la anulabilidad de un acto administrativo por incurrir en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 48.1 de la Ley 39/2015), será necesario realizar una precisa selección del Derecho aplicable a la controversia en cuestión.

Sin duda, una de las normas cuya aplicación cabe contemplar es la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. Pero, a tenor de las circunstancias del caso, parece evidente que también será de aplicación el artículo 9.2 de la Constitución Española, que contiene un mandato a los poderes públicos consistente en «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas», así como en «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», en conexión con el artículo 14 de la Constitución, que proscribe la discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social.

Resulta incontrovertido que la colocación o proyección de la bandera LGTBI en la fachada de los edificios de las Administraciones públicas tiene como objetivos visibilizar el apoyo institucional a un colectivo vulnerable y promover el respeto y la protección de sus derechos, en consonancia con los valores constitucionales de la libertad y la igualdad (art. 1.1 de la Constitución).

Las sentencias mencionadas obvian el valor normativo de la Constitución en toda su extensión (García de Enterría, 2006). La conexión de la defensa de los derechos del colectivo LGTBI con los valores y fundamentos constitucionales se explicitó, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio:

Pero, además, la opción reflejada en esta ley tiene unos fundamentos constitucionales que deben ser tenidos en cuenta por el legislador. Así, la promoción de la igualdad efectiva de los ciudadanos en el libre desarrollo de su personalidad (artículos 9.2 y 10.1 de la Constitución), la preservación de la libertad en lo que a las formas de convivencia se refiere (artículo 1.1 de la Constitución) y la instauración de un marco de igualdad real en el disfrute de los derechos sin discriminación alguna por razón de sexo, opinión o cualquier otra condición personal o social (artículo 14

de la Constitución) son valores consagrados constitucionalmente cuya plasmación debe reflejarse en la regulación de las normas que delimitan el estatus del ciudadano, en una sociedad libre, pluralista y abierta.

Por tanto, con anterioridad a la aplicación de cualquier doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en todo caso, es necesario seleccionar adecuadamente el Derecho aplicable. No en vano, en relación con el recurso de casación, el artículo 93 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, entre otras cuestiones, dispone que la sentencia debe fijar la interpretación de aquellas normas sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. Como se ha apuntado más arriba, el Auto del Tribunal Supremo que admitió a trámite el recurso de casación acordó identificar como normas objeto de interpretación los artículos 4, 9.1 y 103.1 de la Constitución. La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo no interpreta preceptos que sí resultan de aplicación al supuesto de la colocación de la bandera LGTBI.

La aplicación de la jurisprudencia, incluso cuando nos referimos a la doctrina jurisprudencial que pretende unificar la interpretación de normas jurídicas en sentido estricto, requiere la concurrencia de casos fácticos y jurídicos sustancialmente idénticos.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha sostenido que la doctrina del Tribunal Supremo no es extrapolable al supuesto de la bandera LGTBI¹⁰:

La sentencia resuelve el problema de la concurrencia de banderas oficiales con otras de tipo independentista (el caso concreto era el uso de una bandera independentista canaria), pero no se pronuncia, ni a favor ni en contra, sobre el uso de banderas, emblemas o símbolos de movimientos sociales, de colectivos, etcétera, por lo que no tiene ninguna incidencia sobre la bandera arcoíris.

Además, incluso aunque se considerase que en este tipo de controversias procede aplicar única o preferentemente la Ley 39/1981, no existe en nuestro ordenamiento una obligación de aplicar la doctrina del Tribunal Supremo en tanto que la jurisprudencia no es fuente del Derecho, sin perjuicio de su creciente peso decisorio (Tapia Fernández, 2017).

En efecto, si una sentencia se apartase de la jurisprudencia, todo lo más cabría apreciar la existencia, en su caso, de interés casacional objetivo. Pues bien, el Tribu-

¹⁰ Puede consultarse el escrito del Defensor del Pueblo, en respuesta al colectivo solicitante, en el siguiente enlace: https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2020/06/BanderasLGTB_Arcopoli.pdf?x32658 (última consulta: 3/9/2021)

nal Supremo se ha pronunciado sobre asuntos idénticos a los resueltos por los juzgados de lo contencioso-administrativo, considerando que la Asociación de Abogados Cristianos carece de legitimación para instar la retirada de la bandera LGTBI del Congreso de los Diputados y del Ministerio de Igualdad en tanto en cuanto la autoatribución estatutaria no constituye un interés legitimador suficiente¹¹.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), entre otras resoluciones, en su Sentencia núm. 4/2021, de 15 enero, siguiendo al Tribunal Supremo, ha considerado que la Asociación de Abogados Cristianos carece de legitimación activa para solicitar una medida cautelar dirigida a suspender la colocación de la bandera LGTBI en el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos).

Sin perjuicio de la complejidad que entraña la cuestión de la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo (Gómez Díaz, 2014), nos parece más razonable seguir el criterio del Tribunal Supremo en asuntos idénticos, como son aquellos en los que se dirime la legitimación procesal, en lugar de recurrir a una doctrina sobre el fondo del asunto de un caso sustancialmente diferente, como es el de la colocación de la bandera nacional canaria.

Por otro lado, aun cuando el Tribunal Constitucional (entre otras, en su Sentencia 244/2007, de 10 de diciembre) ha concluido que las instituciones públicas no son titulares del derecho fundamental a la libertad de expresión, no es menos cierto que se viene produciendo una progresiva expansión de la titularidad activa de los derechos fundamentales (ya en la STC 4/1982, de 8 de febrero, se admitía la titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las personas públicas). Consideramos necesaria una mayor problematización de la eficacia de los derechos fundamentales en relación con los supuestos analizados, toda vez que los edificios públicos también constituyen soportes institucionales de actividad comunicativa. Además, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre las banderas no oficiales no se predica sólo de los edificios públicos, sino que también atañe a los «espacios públicos».

Asimismo, resulta necesario profundizar acerca del alcance del principio de neutralidad de la Administración a la luz de los valores constitucionales, pues una Justicia administrativa que obstaculiza actos de los poderes públicos encaminados a promover la protección de los derechos del colectivo LGTBI resulta difícilmente compatible con el núcleo axiológico del Estado social y democrático de Derecho.

¹¹ Véanse los Autos del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4.^a) de 16 de septiembre de 2020 (Recs. 162/2020 y 163/2020).

Con todo, no parece que la solución más garantista a la problemática analizada en este breve trabajo pase por una interpretación restrictiva de la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo, sino más bien por una aplicación técnicamente rigurosa y ajustada a la realidad social del Derecho sustantivo y, si es preciso, por una respuesta avanzada del legislador que blinde la promoción de los valores democráticos y los derechos fundamentales mediante la exhibición pública de banderas y otros elementos simbólicos y comunicativos.

REFERENCIAS

- CORTÉS ABAD, Ó. (2021). *Las redes sociales en la Administración General del Estado factores jurídicos e institucionales*. INAP.
- GARCÍA COSTA, F.M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *Documentación administrativa*, 289, 21-42.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2016). *La lucha contra las inmunidades del poder*. Civitas.
- GÓMEZ DÍAZ, A.B. (2014). *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. Iustel.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2010). *Fuentes del Derecho en el Derecho español. Una introducción*. Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2010). *Fuentes del Derecho en el Derecho español. Una introducción*. Tirant lo Blanch.
- RUIZ LEGAZPI, A. y VIDAL ZAPATERO, J.M. (2018). El Gobierno (II). En M.P. BIGLINO CAMPOS y otros (coords.). *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Aranzadi Thomson Reuters.
- TAPIA FERNÁNDEZ, I. (2017). ¿El Tribunal Supremo legislador? (El valor normativo de la Jurisprudencia y de los Acuerdos no jurisdiccionales de la Sala Primera). *Justicia: revista de derecho procesal*, 2, 21-80.

LEGISLACIÓN Y NORMATIVAS

- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, sec. I, de 29 de diciembre de 1978, 29313 a 29424.
<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. (2005). *Boletín Oficial del Estado*, 312, sec. I, de 30 de diciembre de 2005, 42902 a 42905.
<https://www.boe.es/boe/dias/2005/12/30/pdfs/A42902-42905.pdf>
- LEY ORGÁNICA 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (1985). *Boletín Oficial del Estado*, 147, sec. I, de 20 de junio de 1985, 19110 a 19134.
<https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf>
- LEY 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. (1998). *Boletín Oficial del Estado*, 167, sec. I, de 14 de julio de 1998, 23516 a 23551.

<https://www.boe.es/boe/dias/1998/07/14/pdfs/A23516-23551.pdf>

LEY 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. (1981). *Boletín Oficial del Estado*, 271, sec. I, de 12 de noviembre de 1981, 26494 a 26495.

<https://www.boe.es/boe/dias/1981/11/12/pdfs/A26494-26495.pdf>

LEY 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. (2016). *Boletín Oficial del Estado*, 285, sec. I, de 25 de noviembre de 2016, 82495 a 82526.

<https://www.boe.es/boe/dias/2016/11/25/pdfs/BOE-A-2016-11096.pdf>

LEY 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 236, sec. I, de 2 de octubre de 2015, 89343 a 89410.

<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565.pdf>

LEY 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. (2005). *Boletín Oficial del Estado*, 157, sec. I, de 2 de julio de 2005, 23632 a 23634.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2005/07/01/13/dof/spa/pdf>

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid 172/2020, de 28 de diciembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Zaragoza 126/2021, de 25 de mayo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 244/2007, de 10 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) 4/2021, de 15 enero.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4ª) 564/2020, de 26 de mayo de 2020 (rec. 1327/2018).