

INFORME SOBRE LA EXHIBICIÓN DE SÍMBOLOS EN LOS AYUNTAMIENTOS DE CATALUÑA

INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene como finalidad analizar la presencia o ausencia de las banderas oficiales de España y de Cataluña en las fachadas de los ayuntamientos catalanes, así como identificar la existencia de otros elementos que puedan tener connotaciones partidistas. Es notorio que determinadas formaciones políticas y cívicas han promovido campañas contrarias a los símbolos españoles¹, así como fomentado la exposición de lemas o distintivos separatistas o relacionados con el proceso independentista.

La generalización de estas conductas irregulares por parte de los ayuntamientos llevó a nuestra asociación a examinar el estado de las fachadas de los ayuntamientos entre los meses de julio y octubre de 2021. Con este motivo, miembros de la entidad han fotografiado la totalidad de los exteriores de los 947 ayuntamientos de Cataluña. El resultado de esa actuación es la fotografía colectiva que se presenta en este informe. Como tal fotografía, refleja el momento en que se captó y no necesariamente la situación actual. Esta puede haberse visto alterada por dos motivos: en primer término, la propia dinámica municipal alrededor de ciertas fechas simbólicas (11 de septiembre, 1 de octubre, 12 de octubre) lleva a la colocación o retirada de determinados símbolos en las fachadas. En segundo lugar, la actividad que realizan personas contrarias a la presencia de símbolos nacionalistas también puede alterar los símbolos presentes en las fachadas.

Los datos que se presentan en este informe son muy preocupantes, pues ponen de manifiesto la voluntad de hacer desaparecer los símbolos constitucionales de España en Cataluña. Significativamente, la ausencia de símbolos alcanza también a la señera, la bandera oficial de Cataluña según el estatuto de Autonomía, que ha desaparecido de muchas de las fachadas de las corporaciones municipales. En esta línea, es también síntoma de la situación de desafío al Estado constitucional la presencia de la bandera estelada y de otra simbología nacionalista en muchos de los consistorios municipales.

¹ En septiembre de 2016, la Associació de Municipis per la Independència (AMI) propuso que todos los municipios de Cataluña se avinieran a descolgar la bandera española de los ayuntamientos en el año 2017: <https://www.larazon.es/local/cataluna/proponen-que-todos-los-ayuntamientos-catalanes-descuelguen-la-bandera-espanola-a-la-vez-en-2017-CK13918921/>

El objetivo del trabajo es denunciar la situación actual y tratar de evitar el enquistamiento de un conflicto que puede ir a mayores. Por eso, creemos imprescindible que los equipos de gobierno de las corporaciones públicas asuman sus obligaciones institucionales. Que las autoridades deben dar cumplimiento a las normas no puede ser objeto de discusión. La consecuencia inevitable de esto es que están obligadas a respetar la simbología oficial: la bandera de España y la señera y a evitar también la usurpación de las corporaciones públicas mediante la exhibición de propaganda política en los edificios oficiales y en los espacios públicos.

El estudio pone de manifiesto, también, la indolencia de los distintos Gobiernos ante semejante problema. Son ellos los que tienen que velar por el cumplimiento de la norma y es significativo que la Delegación del Gobierno de España en Cataluña no haya presentado ningún requerimiento a las Administraciones locales desde la llegada de Pedro Sánchez al Gobierno y que la Generalitat de Cataluña no lo haya hecho nunca.

El trabajo refleja exclusivamente la ausencia de las banderas oficiales (de España y de Cataluña), y la presencia de banderas esteladas u otros símbolos nacionalistas en los ayuntamientos catalanes. No se ha inventariado la presencia de la bandera europea o la de la localidad ni tampoco la exhibición de mensajes extraños a la ideología nacionalista. Los que observen las fotografías comprobarán la presencia de pancartas en contra de la violencia de género o a favor del movimiento LGTBI, por ejemplo, en muchos ayuntamientos, pero se ha optado por no hacer referencia a ello en el estudio, dado que se circunscribe a la presencia de simbología nacionalista.

Asimismo, el estudio incorpora como datos de interés los relativos a los equipos de gobierno de cada uno de los ayuntamientos y si han sido requeridos por las Administraciones públicas para cumplir la legalidad en caso de actuaciones irregulares. También hemos añadido la población de los municipios catalanes según los datos de IDESCAT.

Las fotografías obtenidas se pueden examinar en el siguiente enlace: <https://www.flickr.com/photos/194404003@N05/albums>

También está a disposición de los interesados una hoja de cálculo que resume perfectamente todos los datos obtenidos:

<https://www.impulsociudadano.org/wp-content/uploads/2021/11/Registro-de-municipios-publico.xlsx>

Los datos se presentan por comarcas, provincias y en el global de Cataluña.

2.- EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

El ayuntamiento tiene un papel fundamental en la organización del Estado. Según establece la Constitución española en su artículo 137, el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 140 de la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y les reconoce personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Asimismo, el artículo 141.1 de la Constitución define la provincia como la «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado».

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, por su parte, dispone que la organización territorial básica de Cataluña se estructura en municipios y veguerías² y el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas (art. 83). El artículo 86 del Estatuto de Autonomía establece que el municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos. El gobierno y la administración municipales corresponden al Ayuntamiento, formado por el Alcalde o Alcaldesa y los Concejales. El Estatuto garantiza al municipio la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa.

Corresponde a la Generalitat el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, su impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias. Según el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal, aprobada por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, la comarca se constituye como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines.

² La sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto negó al Parlamento catalán la capacidad para crear veguerías si los límites territoriales de éstas no coinciden con las cuatro provincias existentes. El Alto Tribunal no considera contrarios a la Constitución ninguno de los artículos del Estatuto relacionados con las veguerías, pero remarca que la provincia es una "entidad asumida y asegurada" por la Constitución.

Cataluña tiene 947 municipios que están adscritos a un total de 42 comarcas³ y cuatro provincias: Barcelona, Girona, Tarragona y Lleida. Algunas comarcas de Cataluña tienen municipios en distintas provincias⁴.

3.- LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS BANDERAS OFICIALES

Los símbolos oficiales del Estado español son la bandera, el escudo y el himno. En lo que se refiere a la bandera, el artículo 4 de la Constitución española la describe de la siguiente manera: “La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas”. Además, en su apartado 2 establece que «los estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales».

La Ley 39/1981, de 28 de octubre, que regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, dispone el contenido, alcance y significado de la bandera de España. En este sentido, el artículo 1 declara que la bandera de España "simboliza la nación, es signo de soberanía, independencia, unidad e integridad de la patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución". Consecuencia de lo anterior, el artículo 3.1 especifica que: "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".

Por su parte, el artículo 4 de la misma Ley establece que en las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos reconozcan una bandera propia, ésta se utilizará juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquélla, en los términos de lo dispuesto en el artículo sexto de la citada ley. Los términos a los que se refiere el artículo 6 citado son los siguientes: Cuando se utilice la bandera de España ocupará siempre lugar destacado, visible y de honor y si junto a ella se utilizan otras banderas, la bandera de España ocupará lugar preeminente y de máximo honor y las restantes no podrán tener mayor tamaño. Se entenderá como lugar preeminente y de máximo honor: a) Cuando el número de banderas que ondeen juntas sea impar, la posición central; b) Si el número de banderas que ondeen juntas es par, de las dos posiciones que ocupan el centro, la de la derecha de la presidencia si la hubiere o la izquierda del observador”.

³ En realidad son 41 comarcas y una entidad territorial singular que es el Aran según establece la Ley 1/2015, del 5 de febrero, del régimen especial de Aran.

⁴ Es el caso de la comarca de la Cerdanya que tiene municipios en la provincia de Girona y de Lleida; de la Selva y Osona que tienen municipios en la provincia de Girona y Barcelona.

En lo que se refiere al escudo de España, el artículo 2.2 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, y el artículo 2.1 del Real Decreto 2964/1981, de 18 de diciembre, disponen que en la franja amarilla de las banderas nacionales que ondeen en el exterior o se exhiban en el interior de los edificios y establecimientos públicos se deberá incorporar, en la forma que reglamentariamente se señale, el escudo de España.

Por su parte, el Real Decreto 1511/1977, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Banderas y Estandartes, Guiones, Insignias y Distintivos, se encarga de establecer las medidas y el material de las banderas.

En lo que se refiere a los símbolos de Cataluña, el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de 2006 declara que Cataluña tiene como “símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno”. En el apartado 2 del citado artículo se establece que “la bandera de Cataluña es la tradicional de cuatro barras rojas en fondo amarillo y debe estar presente en los edificios públicos y en los actos oficiales que tengan lugar en Cataluña”. Asimismo, el apartado 6 del artículo 8 establece que: “La protección jurídica de los símbolos de Cataluña es la que corresponde a los demás símbolos del Estado”.

De lo anteriormente expuesto se ha de concluir que tanto las banderas de España y de Cataluña deben ondear en el exterior de todos los ayuntamientos de Cataluña, bien en las fachadas o en mástiles próximos a los edificios. Este mandato, dirigido a los equipos de gobierno de los ayuntamientos, es constitucional y estatutario y no puede ser eludido por el libre criterio de los representantes políticos, esto es, por los alcaldes y concejales de las corporaciones públicas, ni, por supuesto tampoco, por los empleados públicos que estén a su servicio.

Los símbolos oficiales pretenden ejercer una función integradora, ya que promueven una respuesta socio emocional, y contribuyen a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria en cuanto expresión externa de la peculiaridad de la comunidad. La importancia de los símbolos políticos y su trascendencia jurídica ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional que ha señalado en diversas ocasiones, que los símbolos tienen una función significativa e integradora, representativa, e identificadora de la Comunidad⁵.

⁵ La sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 119/1992 de 18 septiembre ha declarado “...no cabe duda de que, siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el art. 4 CE y reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto, [...] éstas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado que configura.”

Control del cumplimiento de la normativa de símbolos

Como se ha afirmado, el cumplimiento de la normativa de los símbolos constitucionales y estatutarios no es una opción para las Administraciones públicas. Tanto es así que el artículo 9 de la Ley 39/1981, que regula el uso de la bandera de España, dispone que: “Las autoridades corregirán en el acto las infracciones de esta ley, restableciendo la legalidad que haya sido conculcada.” Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña declara que corresponde a la Generalitat el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios en el ámbito de sus competencias.

Por lo tanto, los alcaldes y concejales de los ayuntamientos tienen que cumplir con la normativa vigente y no realizar actuaciones que conduzcan a la falta de exhibición de las banderas oficiales (la española y la catalana) en la forma que legal y reglamentariamente ordena la normativa vigente. Sin embargo, como se comprobará en el estudio, muchos ayuntamientos catalanes no exhiben estas banderas (sobre todo la española) lo que ha dado lugar a una abundante litigiosidad al respecto que ha permitido una consolidada doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁶. En consecuencia, no es sorprendente que los Tribunales vengan declarando reiteradamente que son actos nulos de pleno derecho los acuerdos municipales que decidan la no colocación de los símbolos oficiales o las actuaciones irregulares llevadas a cabo por vías de hecho.

El reiterado incumplimiento de la normativa sobre las banderas oficiales por parte de muchos ayuntamientos de Cataluña ha hecho que la Administración del Estado haya efectuado abundantes requerimientos a las corporaciones locales para que coloquen la bandera de España, lo que, a su vez, ha desencadenado la interposición de recursos contencioso-administrativos. No existe constancia que la Generalitat de Cataluña haya requerido a ayuntamiento alguno en relación con este tema.

Impulso Ciudadano, amparado en la Ley de transparencia, ha solicitado información sobre los requerimientos efectuados en los últimos años a los ayuntamientos catalanes por la Delegación del Gobierno en Cataluña y sobre los recursos contencioso-administrativos presentados con ese motivo. Según la información

⁶ Sin ánimo de exhaustividad se pueden hacer constar las siguientes sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 564/2020, de 26 de mayo y de 3 de febrero de 2020; de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña 901/2019, 902/2019 y 903/2019 de 30 de octubre de 2019 y la 98/2019, de 26 de noviembre, de 2019. Especialmente significativa fue la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 julio 2007 del Tribunal Supremo con motivo de la ausencia de la bandera de España en la Academia de la Policía Vasca (Arkaute). Igualmente, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo también se han pronunciado en numerosas ocasiones al respecto.

facilitada a través de resolución de 11 de octubre de 2021 de la Dirección General de la Administración del Estado en el Territorio del Ministerio de Política territorial, se han presentado por las Subdelegaciones del Gobierno en Cataluña un total de 159 requerimientos o recursos a los municipios catalanes y 10 Consejos Comarcales desde julio de 2011 hasta enero de 2018. Estos requerimientos o recursos se reparten en 75 en la provincia de Barcelona, 48 en la de Girona, 29 en la de Lleida y 6 en la de Tarragona.

De los 159 municipios requeridos, sólo 62 tienen colocada actualmente la bandera de España. La mayoría de los ayuntamientos no cumplieron el requerimiento lo que dio lugar a la interposición de recursos contenciosos-administrativos por las Subdelegaciones del Gobierno en las distintas provincias. Se desconoce el número de sentencias estimatorias que han recaído en los procedimientos y su grado de cumplimiento porque ese dato no se ha facilitado por el Gobierno de España. Ahora bien, incluso en los casos en que se han iniciado procedimientos judiciales, es notorio que no se ha llevado a cabo la ejecución de las sentencias.

Los 97 municipios incumplidores de los requerimientos efectuados son los siguientes:

En la provincia de Tarragona no cumplen los siguientes ayuntamientos a pesar de haber sido requeridos: Altafulla, Cabra del Camp, Deltebre, Montblanc y Roquetes.

En la de Barcelona son L'Ametlla del Vallès, Gallifa, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú, Castellví de Rosanes, Olost, Abrera, Sant Julià de Vilatorrada, Calella, Cabrils, La Garriga, Manlleu, Cardedeu, Roda de Ter, Sant Antoni de Vilamajor, Folgueroles, Vilanova del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Berga, Santpedor, Tordera, Calonge de Segarra, Sant Feliu de Llobregat, L'Estany, Tagamanent, Torrelles de Foix, Santa Eugènia de Berga, Rupit i Pruit, El Masnou, Rellinars, Cardona, Arenys de Mar, Argentona, Gironella, Molins de Rei, Moià, Les Franqueses del Vallès, Vallromanes y Sant Andreu de Llavaneres.

En la de Girona están en esta situación los ayuntamientos de Palafrugell, Torroella de Montgrí, Puigcerdà, Alp, Ger, Isòvol, Fontanals de Cerdanya, Porqueres, Sant Hilari Sacalm, la Bisbal d'Empordà, Albanyà, Banyoles, Cadaqués, Vidreres, Caldes de Malavella, Maçanet de la Selva, Sant Feliu de Pallerols, Vilabertran, Campelles, Ventalló, Besalú, Sant Feliu de Guíxols, Aiguaviva, Santa Pau, el Port de la Selva, Amer, Palamós, y Viladamat.

En la provincia de Lleida se encuentran la Torre de Cabdella, Miralcamp, la Vansa i Fórns, Montferrer i Castellbò, Castellnou de Seana, Maials, Llimiana, Ivars de Noguera, Torres de Segre, Bellver de Cerdanya, Tornabous, Organyà, Alt Àneu,

Sudanell, Sarroca de Bellera, Sant Llorenç de Morunys, Lladurs, Odèn, Arres, Arbeca, la Pobla de Segur, Castellar de la Ribera, el Pont de Suert y Montornès de Segarra.

Tras las últimas elecciones municipales de 2019, en alguno de estos municipios se encuentra gobernando actualmente el PSC. Es el caso de los ayuntamientos de Vilafranca del Penedès, Abrera, Tordera, El Masnou, Les Franqueses del Vallès y Molins de Rei en la provincia de Barcelona, Sant Feliu de Guíxols en la de Girona y el Pont de Suert y Montornès de la Segarra en Lleida.

También es sintomático que desde la llegada al gobierno de España del presidente Pedro Sánchez el 2 de junio de 2018 la Delegación del Gobierno de Cataluña no ha dirigido ningún requerimiento ni interpuesto ningún recurso contencioso-administrativo solicitando a los Ayuntamientos que cumplan la normativa vigente sobre símbolos oficiales.

La inacción de las autoridades viene siendo suplida por ciudadanos, partidos políticos o asociaciones como Impulso Ciudadano que han presentado requerimientos por vía de hecho en los Tribunales de Justicia. Es el caso de Ayuntamientos como los de Reus, Cardedeu o de Sant Pol de Mar, por ejemplo.

La litigiosidad es muy abundante y en no pocos casos, además, se devalúa el cumplimiento de las resoluciones judiciales de forma intencionada mediante la colocación de paneles o pancartas advirtiendo que se exhibe la bandera de España en cumplimiento de resoluciones judiciales o por imperativo legal; o se ejecutan las resoluciones con banderas de un tamaño ridículo⁷; o bien se enrolla el paño de la bandera al mástil de manera que es imposible su identificación y que ondee; o se suben a las azoteas de los edificios para dificultar su visibilidad⁸.

⁷ Este es el caso, por ejemplo de los Ayuntamientos de Báscara y de Igualada. En esos dos casos, se ha entendido que no se da cumplimiento a la normativa de banderas.

⁸ Es el caso, por ejemplo del Ayuntamiento de Reus (<https://www.diaridetarragona.com/reus/Las-banderas-del-Ayuntamiento-de-Reus-20201214-0039.html>) que ha dado lugar, incluso a un pronunciamiento del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Tarragona: https://www.diarimes.com/es/noticias/reus/2021/02/10/el_ayuntamiento_reus_tiene_dias_para_reubicar_bandera_espanola_lugar_honor_97801_1092.html

En esta misma situación se encuentra el Ayuntamiento de Vic que también fue obligado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona a colocar la bandera de España en un lugar destacado y de honor de la fachada principal del edificio consistorial (https://www.cope.es/emisoras/cataluna/barcelona-provincia/barcelona/noticias/bandera-espanola-vuelve-fachada-del-ayuntamiento-vic-indigna-los-independentistas-20210504_1270739).

4.- LA PRESENCIA DE SÍMBOLOS NACIONALISTA EN LAS FACHADAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

La colocación en un edificio de titularidad pública de pancartas o banderas partidistas supone la adopción por parte de las Administraciones de opciones ideológicas particulares. Esa actuación vulnera el principio de neutralidad ideológica de los entes públicos que la Constitución garantiza, como manifestación del concreto mandato dirigido a las Administraciones Públicas por el artículo 103 de la CE de servir con objetividad los intereses generales y el pluralismo político que contempla el artículo 1 de la CE. También vulnera la libertad de pensamiento que nuestra Constitución consagra (art. 16 de la CE), en su concreta vertiente negativa, aquella que exige de los poderes públicos un comportamiento de imparcialidad, incompatible con una actuación que pretenda dar carácter oficial a una determinada ideología política. Pero es que, además, la actuación supone una clara extralimitación de la acción de gobierno, constituyendo un supuesto de desviación de poder, dada la manifiesta falta de potestad de los Gobiernos locales para la difusión de propaganda política desde las instituciones.

El nacionalismo catalán ha dedicado diversas campañas a colocar la bandera estelada en los ayuntamientos,⁹ especialmente a partir del año 2008 en que se conmemoró el centenario de la creación de esa bandera. También a partir de octubre de 2017 la Asamblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural pusieron en marcha una campaña a favor de la colocación de lazos amarillos¹⁰ para solicitar la liberación de las personas en prisión con motivo de los acontecimientos sediciosos relacionados con el procedimiento independentista. Asimismo, se ha generalizado la instalación en los edificios públicos, especialmente ayuntamientos, de todo tipo de lemas separatistas o nacionalistas como "llibertat presos polítics", amnistía, independencia, derecho a la autodeterminación o contra las instituciones del Estado como la monarquía. Algunos de estos lemas se pueden ver en las tablas que se adjuntan.

La exhibición de este tipo de simbología ha sido respondida por los colectivos contrarios a la independencia de Cataluña que han interpuesto numerosas denuncias y recursos reclamando la retirada de estos símbolos, fundamentalmente en períodos electorales ante las Junta Electorales¹¹ o ante los tribunales de justicia. No se conoce que la Delegación del Gobierno en Cataluña haya iniciado actuación alguna al respecto.

⁹ <https://www.llibertat.cat/2012/07/arrenca-la-campanya-alcaldenoladespengis-cap-ajuntament-sense-estelada-18552>

¹⁰ <https://www.naciodigital.cat/noticia/140682/crida/anc/dur/llac/groc/suport/sanchez/cuixart>

¹¹ https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/impulso-ciudadano-simbolos-independentistas-edificios-publicos_431577_102.html

También se han organizado grupos de ciudadanos¹² que se dedican a retirar simbología nacionalista o independentista de los edificios oficiales. Estos grupos son muy activos en los últimos tiempos¹³.

La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2016 confirmó la decisión de la Junta Electoral Central de retirar esteladas de edificios públicos y su doctrina ha sido aplicada a otros símbolos y espacios de titularidad pública en las últimas contiendas electorales. Esta sentencia dio lugar, entre otros, al acuerdo de la Junta Electoral Central 383/2019, de 21 de mayo de 2019 por el que se declaró que “el deber de neutralidad política de todos los poderes públicos durante los periodos electorales exige la eliminación de todo símbolo partidista en cualquier edificio público, local electoral, lugar de titularidad pública o cualquier espacio público que esté bajo el control de una Administración pública”.

Este mandato, lógicamente, no finaliza cuando acaban los procesos electorales, sino que vincula a los Poderes Públicos en todo momento. Es decir, la neutralidad institucional no es una suerte de corriente que puede manejarse con un interruptor. Se activa en los procesos electorales y se desactiva fuera de ellos. La neutralidad institucional es una práctica que no puede dejarse a voluntad del Gobierno de turno. Por esta razón, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su sentencia núm. 579/2018, de 5 de julio de 2018, con motivo del requerimiento efectuado al Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès para que retirara la bandera estelada que había colocado el consistorio en un mástil en una plaza pública, declaró que: “el principio de neutralidad institucional que, si bien reforzado en los periodos electorales, debe mantenerse en todo momento.” En la citada Sentencia se indica que la objetividad y neutralidad de la Administración ha de vincularse necesariamente a los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y 103.1 CE (...). Tal exigencia de neutralidad es incompatible con actuaciones institucionales “partidistas”, alineadas con las pretensiones de un grupo de ciudadanos con inevitable exclusión del resto¹⁴.

¹² https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2019-03-15/brigadas-limpieza-lazos-amarillos-generalitat_1883154/

¹³ <https://autonomico.elconfidencialdigital.com/articulo/cataluna/brigada-limpieza-recorre-mas-500-kilometros-retirando-simbolos-independentistas-cataluna/20211022125830072076.html>

¹⁴ La sentencia de 5 de julio de 2018 fue la primera del TSJC que obligó a retirar de los espacios públicos la bandera “estelada”. En el Fundamento Jurídico Segundo se puede leer: [...es] notorio que la bandera “estelada” constituye un símbolo de la reivindicación independentista de una parte de los ciudadanos catalanes representados por una parte de los partidos políticos, y sistemáticamente empleado por aquellas fuerzas políticas que defienden esa opción independentista, pero carece de reconocimiento legal válido como símbolo oficial de ninguna Administración territorial, por lo que resulta obvio que su uso y exhibición por un poder público —en este caso de nivel municipal— solo puede ser calificado de partidista en cuanto asociado a una parte —por importante o relevante que sea— de la ciudadanía identificada con

Al respecto existe una consolidada jurisprudencia, de la que ha sido últimamente exponente la sentencia núm. 564/2020 del Tribunal Supremo (Sección Cuarta) recaída en el recurso de casación núm. 1327/2018, declara que la doctrina de la Sala sobre la cuestión sometida a interés casacional es la siguiente: “A la vista de lo argumentado se fija 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”.

Por lo tanto, la presencia en los edificios oficiales de símbolos como la “estelada”, pancartas a favor de los que se denominan presos políticos o exiliados o lazos amarillos vulneran claramente la neutralidad política institucional. Así se puso de manifiesto en los acuerdos de la Junta Electoral Central de 11, 18 y 21 de marzo de 2019, en los que se recogen los principios que ya había expresado la Junta Electoral Central en su sesión de 4 de diciembre de 2017. En estos acuerdos se concreta y define los elementos que han de ser considerados partidistas, el alcance de la medida que afecta a edificios y lugares públicos, la obligación de las Administraciones Públicas de retirar estos elementos y el deber de velar por que no vuelvan a ser instalados¹⁵.

Recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia 4380/2021, de 10 de noviembre de 2021 ha rechazado la colocación de una pancarta a favor de los presos políticos en la fachada del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès porque “el uso de la fachada –como bien municipal y representativo– no está sujeta a la posibilidad o determinación de una acción de gobierno partidista, pues debe responder a la cercanía de la Administración con todos y cada uno de los vecinos, a una concepción cercana y respetuosa a los mismos y a una humanización integradora del gobierno y de su administración”.

una determinada opción ideológica (aunque esta sea compartida por varios partidos o fuerzas electorales), pero no representativa del resto de los ciudadanos que no se alinean con esa opción, ni por consiguiente, con sus símbolos. Y como sostiene el Fiscal el argumento no tiene carácter reversible, esto es, no es aplicable a la posibilidad de que parte de los ciudadanos no se sientan políticamente identificados con los símbolos oficiales cuyo uso y carácter público —en el sentido de común— regula la ley, puesto que la neutralidad de dicho uso no depende de la voluntad o de las decisiones particulares de las Administraciones o Poderes Públicos, sino, precisamente, de su deber genérico de sujeción a la legalidad vigente configurada por los cauces democráticos que específicamente habilitan la Constitución y las leyes que la desarrollan.

¹⁵ Este mandato es permanente en el tiempo y, por lo tanto, no puede ser conculcado cuando finaliza el proceso electoral. Otra cosa es que, por la perentoriedad de los plazos electorales, la Administración electoral disponga de una potestad inmediata para hacer cumplir sus resoluciones durante la campaña electoral.

De ninguna manera puede sustentarse la colocación de este tipo de símbolos en la libertad de expresión de los cargos públicos. A esos efectos, basta con recordar que la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 28 de abril de 2016, rec. 827/2015 FJ 4ª, ha declarado que: “...Es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional que sostiene que las instituciones públicas, a diferencia de los ciudadanos no gozan del derecho fundamental a la libertad de expresión que proclama el art. 20 CE” (por todas, SSTC 244/2007, de 10 de diciembre; 14/2003, de 28 de enero; 254/1993, de 20 de julio, entre otras”).

La prohibición, por lo tanto, afecta a todos aquellos símbolos que no tienen carácter de oficial¹⁶.

5.- EL INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE SÍMBOLOS POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES

Como se ha afirmado, la situación generalizada de incumplimiento de la normativa sobre símbolos está dando lugar a una conflictividad jurídica y social evidente. La ausencia ilegal de las banderas oficiales en los ayuntamientos y la exhibición de propaganda política que pretende oficializar la ideología separatista en las corporaciones locales de Cataluña ha derivado últimamente en una notable litigiosidad de particulares y asociaciones que pretenden el cumplimiento de la norma. También la colocación por la Administración de este tipo de simbología partidista o la retirada de las banderas oficiales mediante actuaciones irregulares ha motivado también el activismo de ciudadanos a título particular u organizado en grupos que retiran de las fachadas de los ayuntamientos estos materiales (esteladas, lazos amarillos, pancartas a favor de la independencia o de la amnistía o a favor de la libertad de los presos condenados o huidos de la justicia por su participación en la intentona separatista de los meses de septiembre y octubre de 2017), o bien colocan banderas de España en los edificios.

Impulso Ciudadano en estos últimos tiempos ha presentado numerosos requerimientos ¹⁷contra la presencia de estos símbolos en las fachadas de las dependencias oficiales, sobre todo en períodos electorales, que han dado lugar a

¹⁶ El Tribunal Superior de Justicia de Galicia expresó que en los edificios de titularidad oficial sólo han de figurar los símbolos oficiales, en este caso, los contenidos en la Ley 39/1981 de Banderas y analiza el alcance de los principios de neutralidad y objetividad que debe presidir la actividad de las Administraciones Públicas y concluye en aquel caso con la prohibición de colocar banderas republicanas en edificios públicos. En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, en sentencia de 29 septiembre de 2014 y el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León en su sentencia de 29 de octubre de 2015.

¹⁷ https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2021-02-13/juntas-electorales-retirar-simbolos-partidistas-espacios-publicos_2949516/

cientos de resoluciones de las Juntas Electorales Provinciales ordenando su retirada en períodos electorales. Estos requerimientos han desencadenado frecuentes actuaciones judiciales. En el caso de Impulso Ciudadano se han presentado recursos contencioso-administrativos contra el Ayuntamiento de Sant Pol de Mar, Barcelona y Girona.

A la vista de esta situación, cabe afirmar que existe un componente estructural en el incumplimiento de la normativa por parte de muchos ayuntamientos catalanes y carece de toda lógica que sean los ciudadanos y las entidades privadas las que estén sufriendo la falta de celo de las Administraciones Públicas al respecto. En un Estado de derecho, el principio de legalidad ha de ser observado por las Administraciones y no puede dejarse al albur de los cargos públicos el cumplimiento de la norma. De ahí que sea necesario arbitrar mecanismos que eviten la creciente litigiosidad que se generará contra los ayuntamientos incumplidores a la vista de los datos que reflejan este informe. El elemento simbólico es un elemento nuclear en las sociedades tal como se ha manifestado antes y una Administración respetuosa con los símbolos constitucionales y estatutarios es, sin duda, una Administración en la que todos los ciudadanos se ven identificados.

En consecuencia, consideramos conveniente la introducción de mecanismos legislativos que disuadan a los equipos de gobierno de situarse al margen de la norma. De esta manera, igual que se exige a ciudadanos y empresas estar al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social, para acceder a determinadas prestaciones o participar en la contratación pública también es pertinente que se condicione el acceso a los fondos dependientes del Estado, de las Comunidades Autónomas o europeos al cumplimiento de las normas en materia de símbolos constitucionales. De hecho, este método ya está previsto: el apartado 1 del art. 36 de la Ley 2/2011 prevé la retención de las entregas a cuenta en caso de incumplimiento de los municipios de la comunicación de la liquidación del presupuesto.

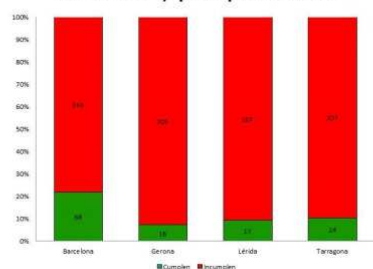
Además, se ha de hacer responsables a los alcaldes y equipos de gobierno de las consecuencias de sus actos en esta materia de manera que asuman de forma personal los gastos derivados las infracciones en materia de símbolos.

6.- CONCLUSIONES

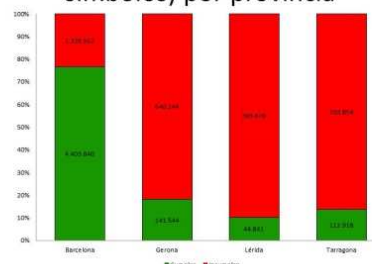
La razón de ser de este estudio es comprobar el grado de acatamiento por parte de los municipios catalanes de la normativa vigente sobre símbolos que se ha descrito sucintamente en las páginas anteriores. De su examen se pueden extraer las siguientes conclusiones

1.- A los efectos de este estudio consideramos que un ayuntamiento cumple la normativa sobre símbolos cuando exhibe las banderas de España y de Cataluña en la forma prevista en la ley y carece de símbolos nacionalistas en las fachada de sus edificios. De los 947 municipios catalanes sólo 125 son respetuosos con la normativa de símbolos. Es decir, sólo el 13,20% la cumplen.

Número de Ayuntamientos que cumplen la ley (con respecto a los símbolos) por provincia



Habitantes en Ayuntamientos que cumplen la ley (con respecto a los símbolos) por provincia



2.- La provincia más cumplidora es la de Barcelona, en la que 68 de los 311 (22,19%) municipios son respetuosos con la normativa, seguida por la de Tarragona en la que lo hacen en 24 de los 184 (13,04%) municipios. Las menos respetuosas con la legalidad son las provincias de Girona en las que sólo 16 de los 221 municipios (el 7,24%) cumplen la normativa y Lleida en la que lo hacen 17 de los 231 (7,36%).

Los 68 ayuntamientos de la provincia de Barcelona que cumplen con la normativa son los siguientes: Alella, Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Cànoves i Samalús, Canyelles, Castellar del Vallès, Castelldefels, Castellterçol, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Cubelles, Dosrius, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Figaró-Montmany, Gavà, Gelida, l'Hospitalet de Llobregat, la Llagosta, Lliçà d'Amunt, Malgrat de Mar, Manresa, Martorell, Mataró, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montmeló, Montornès del Vallès, Òdena, Olesa de Bonesvalls, Palafolls, Pallejà, Pineda de Mar, Polinyà, el Pont de Vilomara i Rocafort, Pontons, el Prat de Llobregat, Premià de Mar, Ripollet, Rubí, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Cugat del Vallès, Sant Esteve Sesrovires, Sant

Fost de Campsentelles, Sant Joan de Vilatorrada, Sant Joan Despí, Sant Pere de Ribes, Sant Pol de Mar, Sant Vicenç de Montalt, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida de Montbui, Santa Perpètua de Mogoda, Terrassa, Tiana, la Torre de Claramunt, Vallirana, Viladecans y Vilanova del Camí

Los 24 ayuntamientos de la provincia de Tarragona que cumplen con la normativa son: Aldover, Batea, Bot, Cambrils, la Canonja, Constantí, Creixell, Cunit, Freginals, Gandesa, Godall, Mont-roig del Camp, els Pallaresos, Perafort, la Pobla de Montornès, Roda de Berà, Salou, Sant Jaume d'Enveja, Santa Bàrbara, Torredembarra, Tortosa, el Vendrell, Vila-seca y Vilalba dels Arcs.

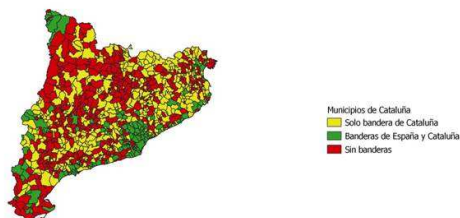
Los 17 ayuntamientos de la provincia de Lleida que cumplen con la normativa son: Aitona, Alfarràs, Almacelles, Almatret, Artesa de Lleida, Balaguer, Es Bordes, Bossòst, Canejan, Gimènells i el Pla de la Font, Les, Massalcoreig, Naut Aran, Sant Guim de Freixenet, Vielha e Mijaran, Vilaller y Vilamòs.

Los 16 ayuntamientos de la provincia de Girona que cumplen con la normativa son: Begur, Bolvir, Calonge i Sant Antoni, Castell-Platja d'Aro, l' Escala, Figueres, Lloret de Mar, Mont-ras, Palau-saverdera, Peralada, Portbou, Sant Mori, Santa Cristina d'Aro, Santa Llogaia d'Àlguema, Sils y Vilamalla.

3.- La infracción más frecuente es el incumplimiento de la exhibición de la bandera española, de manera que de los 947 municipios de Cataluña, sólo 149 ayuntamientos tienen la bandera de España y 798 no la tienen. El 84,27% de los ayuntamientos no tienen la bandera de España. En este caso el orden es el mismo en lo que se refiere a las provincias. Sólo tienen la bandera de España 20 de los 221 ayuntamientos de Girona; 23 de los 231 de Lleida; 25 de los 184 de Tarragona y 81 de los 311 de Barcelona. Más del 90% de los ayuntamientos de Girona y Lleida no tienen la bandera de España.

4.- De los 947 municipios de Cataluña, 555 tienen la bandera de Cataluña y 392 no la tienen, lo que supone que en el 41,39% de los ayuntamientos falta la señera. Porcentualmente, la provincia más incumplidora es Lérida con un 59,13% de ayuntamientos que no exhiben la señera y la más cumplidora es Girona en la que el 36,32% no tienen colocada la bandera de Cataluña. Por su parte, en el 53,46 % de los municipios de Tarragona y en el 48,26% de los de Barcelona no está la señera.

¿Qué banderas oficiales ondean en los ayuntamientos?



5.- De los 947 municipios de Cataluña, 119 exhiben la bandera estelada, el 12,57% del total, siendo la provincia con más presencia de esteladas Girona, con el 16,74%, seguida de Barcelona con el 16,08%. Lleida, es la que menos exhibición de esteladas tiene con el 7,36% (17), seguida de Tarragona con el 8,15%.

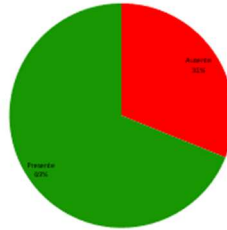
6.- De los 947 municipios de Cataluña 197 (el 20,59% de la población) tienen otro tipo de símbolos nacionalistas o independentistas (pancartas, lazos o imágenes) siendo la provincia más activa en este sentido la de Barcelona con el 26,37% de los municipios con propaganda, seguida de la de Girona con el 19,46%.

7.- El conjunto de municipios con símbolos independentistas y nacionalistas, incluidas las esteladas, es de 259 municipios (el 27,3%).

8 - En 14 de las 42 comarcas que tiene Cataluña no existe ningún municipio con la bandera de España. Son las siguientes comarcas: Alt Camp, Alt Urgell, Berguedà, Conca de Barberà, Garrigues, Garrotxa, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Pla de l'Estany, Pla d'Urgell, Priorat, Ribera d'Ebre, Ripollès y Solsonès, Sólo en la Comarca del Barcelonés está presente la bandera de España en los cinco municipios que la componen y alcanzan el 50% o más de presencia en tres comarcas de Barcelona (Vallès Occidental, Baix Llobregat y Garraf) y una de Lleida (Vall d'Arán).

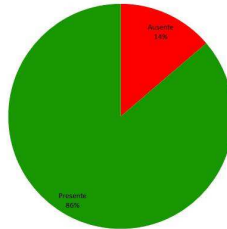
9 - Los municipios más poblados de Cataluña son más respetuosos con el cumplimiento de la normativa de banderas. De los 20 municipios con más habitantes de Cataluña en sólo 2 faltan la bandera de España (Tarragona y Vilanova i la Geltrú) y en 5 tienen propaganda nacionalista (Lleida, Tarragona, Reus, Girona y Vilanova i la Geltrú). Todos tienen la bandera de Cataluña y ninguno exhibe la estelada.

Presencia de la bandera española en los ayuntamientos catalanes



Por número de habitantes

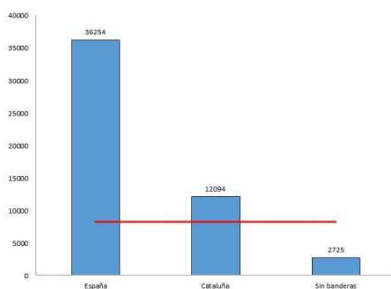
Presencia de la bandera catalana en los ayuntamientos catalanes



Por número de habitantes

10.- Los municipios menos poblados son los que no suelen exhibir ninguna de las dos banderas oficiales de Cataluña y los de tamaño mediano mayoritariamente exhiben la bandera de Cataluña, pero no la de España.

Tamaño medio del municipio por tipo de bandera

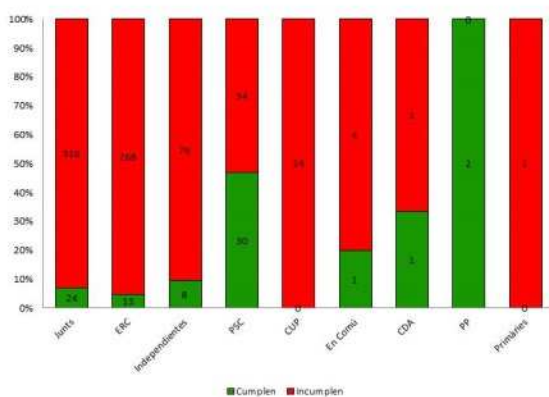


11.- Desde el año 2011 constan efectuados por la Delegación del Gobierno en Cataluña requerimientos o presentación de recursos contenciosos-administrativos a 159 ayuntamientos, de los que actualmente sólo 62 la tienen colocada.

12.- En lo que hace referencia a los equipos de gobierno, se ha de diferenciar entre ayuntamientos que tienen un único partido en el equipo de gobierno, de aquellos otros que gobiernan en coalición. Los datos reflejan una correlación clara entre formaciones de corte nacionalista y el incumplimiento de la normativa. De hecho, de los 340 ayuntamientos en los que gobierna Junts, cumplen la normativa de símbolos sólo 24; de los 281 en los que gobierna ERC, sólo lo hacen 13; el PSC gobierna en solitario en 64 municipios y en la mayoría de ellos tampoco cumple (34). En ninguno de los 14 ayuntamientos de la CUP se cumple la normativa y, en cambio, en los dos gobernados por el PP sí lo hacen. Por su parte, en los municipios con formaciones independientes la inmensa mayoría de los mismos, no cumplen: de los 84 municipios sólo cumplen 8.

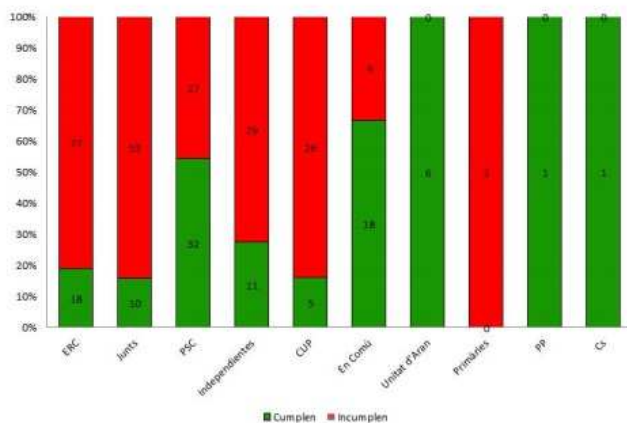
Una proporción parecida acontece en los gobiernos de coalición.

Cumplimiento y partidos de gobierno



Gobiernos municipales en solitario

Cumplimiento y partidos de gobierno



Gobiernos municipales en coalición

13.- El grado de incumplimiento de la normativa vigente es tan exagerado (87 de cada 100 municipios en Cataluña no acatan las normativas sobre símbolos oficiales y la neutralidad de las instituciones) que es imprescindible condicionar el acceso a los fondos públicos, tanto del Estado como de la Comunidad autónoma, como los europeos) al cumplimiento de la ley. De ahí que se proponga la reforma de la financiación local, de manera que se retenga la misma hasta que no se acredite el cumplimiento de la normativa constitucional sobre símbolos.

14.- Asimismo, se debe hacer corresponsables a las autoridades locales de las consecuencias que para las arcas públicas puede tener el incumplimiento de la normativa vigente.

En Barcelona, a 23 de noviembre de 2021