

11

CUADERNOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

EL PRINCIPIO DE  
NEUTRALIDAD EN  
LA CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA

**JCB**

BOSCH CONSTITUCIONAL

En esta obra se ha partido de una idea esencial, que es posible deducir la existencia y el reconocimiento de un principio de neutralidad en la actividad pública en general en la Constitución Española a pesar de que expresamente no se reconoce. Frente a esta problemática se ha tratado de averiguar el alcance de su uso implícito, deducido de otros preceptos constitucionales, y la utilización realizada del principio de neutralidad por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. La exigencia de no beneficiar, ni perjudicar a ninguna opción política en la actividad pública, entroncaría directamente con la garantía del pluralismo político, que exigiría una separación de la actividad institucional y pública y de la acción partidista, de forma que la actividad de los poderes públicos debe ser tolerante con todas las opciones políticas o ideológicas, debiéndose evitar que la acción partidista inunde la actividad institucional que debe permanecer en el ámbito de la neutralidad política entendido como un deber de lealtad constitucional.

**Juan Carlos Gavara de Cara.** Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona.

  
BOSCH CONSTITUCIONAL

ISBN: 978-84-19580-64-1  
  
9 788419 580641

Juan Carlos Gavara de Cara

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Barcelona

# **EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

2023



BOSCH EDITOR

Trabajo realizado dentro del Proyecto de investigación financiado por el Plan Nacional de I+D+i: "LA NEUTRALIDAD INSTITUCIONAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL" (PID2019-106043GB-I00).

© JULIO 2023 JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

© JULIO 2023



**Librería Bosch, S.L.**

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: [editorial@jmboscheditor.com](mailto:editorial@jmboscheditor.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-19580-64-1

ISBN digital: 978-84-19580-65-8

D.L.: B 13114-2023

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

*Printed in Spain* – Impreso en España



# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> . . . . .   | 11 |
| CAPÍTULO 1  |    |
| <b>El principio de neutralidad en la Constitución y el alcance de su carácter implícito</b> . . . . .                               | 15 |
| CAPÍTULO 2  |    |
| <b>La neutralidad política de la actividad administrativa y la neutralidad administrativa de la acción de gobierno</b> . . . . .    | 25 |
| 1. La delimitación conceptual de los principios constitucionales en la actuación administrativa. . . . .                            | 28 |
| 2. Los principios de objetividad y de imparcialidad en la actividad administrativa: la neutralidad objetiva y subjetiva. . . . .    | 34 |
| 3. La neutralidad administrativa del Gobierno . . . . .   | 45 |
| 4. El principio de neutralidad y la concreción de los intereses generales como instrumento de determinación de su alcance . . . . . | 57 |

5. El alcance de la neutralidad política en la Administración en casos específicos . . . . . 68

### CAPÍTULO 3

- Las inelegibilidades de los cargos representativos como instrumento de aplicación de la neutralidad subjetiva en el proceso electoral** . . . . . 77

### CAPÍTULO 4

- El principio de neutralidad en la función judicial** . . . . . 85

1. La delimitación conceptual entre neutralidad e imparcialidad en la función judicial. 85
2. La dimensión objetiva de la neutralidad en la función judicial . . . . . 92
3. La delimitación conceptual entre neutralidad e independencia en la función judicial 97
4. La neutralidad política subjetiva del juez . 100

### CAPÍTULO 5

- El principio de neutralidad y su aplicación a los derechos fundamentales** . . . . . 107

1. La multifuncionalidad de la neutralidad en el ámbito de los derechos fundamentales . 107
2. El principio de neutralidad ideológica del Estado y el derecho a la libertad religiosa e ideológica . . . . . 115
3. El principio de neutralidad en el ámbito educativo . . . . . 133

|  |     |
|--|-----|
| 4. El canon de neutralidad en la aplicación de discriminaciones indirectas . . . . .     | 149 |
| 5. La neutralidad de la Red y las relaciones con los derechos fundamentales . . . . .    | 162 |
| 6. El principio de neutralidad en el proceso comunicativo: el reportaje neutral. . . . . | 175 |

## CAPÍTULO 6

|   |            |
|---|------------|
| <b>La neutralidad en los medios de comunicación públicos y privados en procesos electorales . . . . .</b>                         | <b>187</b> |
| 1. La versatilidad del principio de neutralidad en el proceso electoral. . . . .  | 187        |
| 2. La intervención de los medios de comunicación en la campaña electoral: la problemática inicial en la normativa electoral . . . | 198        |
| 3. El principio de neutralidad informativa y su regulación en la LOREG . . . . .  | 207        |
| 4. El control del principio de neutralidad informativa en los medios de comunicación públicos . . . . .                           | 224        |
| 5. El principio de neutralidad informativa y los medios de comunicación audiovisuales privados . . . . .                          | 238        |
| 6. La concreción material del principio de neutralidad informativa. . . . .   | 242        |
| 7. La infracción del principio de neutralidad informativa y los instrumentos de manipulación informativa. . . . .                 | 248        |

|  |     |
|--|-----|
| 8. El principio de neutralidad informativa y los debates electorales . . . . . | 255 |
|--|-----|

#### CAPÍTULO 7

|  |            |
|--|------------|
| <b>Las garantías de la neutralidad institucional y los mecanismos de control en la producción del discurso público . . . . .</b> | <b>265</b> |
|--|------------|

|   |     |
|---|-----|
| 1. El principio de neutralidad y su relación con el discurso político: entre la consecuencia jurídica y la responsabilidad política . . . . . | 265 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 2. La neutralidad intrínseca de los órganos constitucionales con funciones arbitrales e imparciales . . . . . | 278 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 3. La comprometida neutralidad arbitral del Tribunal Constitucional . . . . . | 285 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 4. La neutralidad política en el uso de los símbolos estatales al margen del periodo electoral . . . . . | 291 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 5. La neutralidad del legislador en la producción jurídica . . . . . | 300 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 6. La neutralidad política en la acción comunicativa del Gobierno . . . . . | 311 |
|---|-----|

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| <b>Conclusiones . . . . .</b> | <b>325</b> |
|-------------------------------|------------|



## Introducción

En esta obra se ha partido de una idea esencial, que es posible deducir la existencia y el reconocimiento de un principio de neutralidad en la actividad pública en general en la Constitución Española a pesar de que expresamente no se reconoce y de que no se utiliza en ninguna ocasión la palabra neutralidad, o incluso neutral, en el texto. Frente a esta problemática se ha tratado de averiguar el alcance de su uso implícito, deducido de otros preceptos constitucionales, y la utilización realizada del principio de neutralidad por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. Como se podrá observar a lo largo de la obra no se trata de un planteamiento distinto al seguido en otros sistemas constitucionales de nuestro entorno, en el que con mayor o menor alcance se realiza un reconocimiento y una utilización similar del principio de neutralidad a pesar de un reconocimiento constitucional no expreso.

El cumplimiento de este principio de neutralidad se puede estructurar a través de controles jurídicos realizados por el Tribunal Constitucional o por la jurisdicción ordinaria, pero no se puede dejar de tener en cuenta que desde un punto de vista institucional es necesaria una buena actitud y voluntad política de todas las instituciones para dar cumplimiento del alcance de este principio

sin necesidad de abordar su alcance en fase de control jurídico. A lo largo de estas más de cuatro décadas de vigencia de la Constitución de 1978 se ha producido un autocontrol institucional que no hacía necesario abordar un tema como el presente, pero que desde hace unos pocos años se ha producido un fenómeno de activismo, populismo y uso desmesurado del márketing político desde las instituciones, que ha incidido fundamentalmente en excesos en diversos contextos que conviene analizar y determinar el alcance de las consecuencias de un incumplimiento del principio de neutralidad.

El significado del principio de neutralidad es polisémico y multifuncional por lo que se debe indagar el sentido que se quiere proteger en la Constitución y la función que cumple en el contexto concreto que se desea averiguar<sup>1</sup>. En cualquier caso, en un sistema constitucional e institucional va a significar que no se beneficie, ni se perjudique desde la actividad pública de cualquier tipo (legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial) a ninguna opción política, religiosa o ideológica. En cualquier caso, genera una obligación de no participar o incidir en dicho comportamiento no neutral, que puede ser aplicable al contexto institucional, público, religioso (que da lugar a la laicidad tanto positiva como negativa), pero también en exigencias de ejercer una función arbitral (Corona, Tribunal Constitucional), ponderada y objetiva.

---

1 Sobre los distintos usos del principio de neutralidad en la Constitución, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J., «Neutralidad y lenguaje constitucional», en GAVARA DE CARA, J. C.- DE MIGUEL BÁRCENA, J., (eds.), *Poder, Constitución y Neutralidad*, J. M. Bosch editor, Barcelona, 2023, p. 21 y ss.

En los últimos tiempos numerosas decisiones de los poderes públicos han sido objeto de control en base al principio de neutralidad. Puede ser ejemplo de ello el continuo uso de las banderas y símbolos de carácter no oficial en los edificios públicos, dando muestra de una opinión de las respectivas instituciones que se intenta proteger en base a una hipotética libertad de expresión de la que carecen los poderes públicos. En realidad, se trata de una conducta abusiva de carácter institucional que opta por una determinada opción u opinión y que es contraria a la Constitución por infringir la neutralidad institucional imprescindible en la actuación pública.

En estos supuestos no se puede partir de una idea de la existencia de una Constitución que impone ciertos valores o una ideología constitucional establecida en determinados principios como el de neutralidad. La Constitución es una norma de obligado cumplimiento y los poderes públicos no están excluidos de ellas, ni pueden exigir una ponderación en base a unos derechos fundamentales de los que carecen en cuanto poderes públicos, ya que son destinatarios y no titulares de los mismos. Por los demás los principios constitucionales tienen contenido material e intrínsecamente no pueden ser neutrales. Sin entrar en la polémica de si existe un principio de democracia militante en nuestro sistema constitucional, lo cierto es que se considera como valor constitucional primordial al pluralismo político y a una necesidad de proteger fundamentalmente a una democracia pluralista, que en la práctica exigiría una aplicación estricta del principio de neutralidad. Este hecho no impide que ante infracciones constitucionales o abusos se apliquen medidas de democracia militante que limiten o restrinjan la participación política.

En este sentido, la exigencia de no beneficiar, ni perjudicar a ninguna opción política en la actividad pública, entroncaría directamente con la garantía del pluralismo político, que exigiría una separación de la actividad institucional y pública y de la acción partidista, de forma que esta última no puede ser objeto de la acción positiva o negativa de la actividad de los poderes públicos, ya que debe ser tolerante con todas las opciones políticas o ideológicas, debiéndose y pudiéndose separar la actividad de ambos ámbitos para evitar que la acción partidista inunde la actividad institucional que debe permanecer en el ámbito de la neutralidad política entendido como un deber de lealtad constitucional.



# Cuadernos de Derecho Constitucional

**Director:** Juan Carlos Gavara de Cara  
*Catedrático de Derecho Constitucional*

**1** Juan Carlos Gavara de Cara

---

La dimensión objetiva de los derechos sociales. 2010.

**2** Antoni Roig

---

Derechos fundamentales y Tecnologías de la Información  
y de las Comunicaciones (TICs). 2010.

**3** Josu de Miguel Bárcena

---

El gobierno de la economía en la Constitución Europea.  
Crisis e indeterminación institucional. 2011.

**4** Juan Carlos Gavara de Cara

---

La proyección interna de la dimensión objetiva  
de los derechos fundamentales. 2011.

**5** Daniel Capodiferro Cubero

---

La objeción de conciencia: estructura y pautas  
de ponderación. 2013.

**6** Nuria Saura Freixes

---

Libertad de expresión y derecho a promover y proteger  
los derechos humanos. 2015.

**7** Juan Carlos Gavara de Cara y José Carlos Remotti Carbonell (eds.)

---

Perspectiva de género y Gobierno de las Universidades.  
2018.



# Cuadernos de Derecho Constitucional

**Director:** Juan Carlos Gavara de Cara  
*Catedrático de Derecho Constitucional*

**8**

Sabrina Ragone

---

Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España. 2020.

**9**

Juan Carlos Gavara de Cara

---

Los derechos fundamentales como derechos de defensa. Reconstrucción jurisprudencial de su contenido prescriptivo. 2022.

**10**

Antonio Cidoncha Martín

---

Neutralidad y Jefatura del Estado. 2023.

**11**

Juan Carlos Gavara de Cara

---

El principio de neutralidad en la Constitución Española. 2023.