



**XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00103/2023

Modelo: N11600
C/ CAPITAN JUAN VARELA S/N 3ª PLANTA. A CORUÑA.
Teléfono: 981 182 208/09 **Fax:** 981 182 200

Equipo/usuario: RR

N.I.G.: 15030 45 3 2022 0000437

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000107 /2022 /
Sobre: ADMON. LOCAL

De: XUNTA DE GALICIA
Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD

Contra CONCELLO DE OLEIROS
Abogado: JUAN JOSE ABEAL RODRIGUEZ

En A Coruña, en la fecha de la firma electrónica.

Don Enrique García Llovet, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de A Coruña, ha pronunciado en el día de hoy

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

S E N T E N C I A

Vistos ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de los de A Coruña, los presentes autos de **Recurso Contencioso-Administrativo** núm. **107/22**, tramitado por las normas del procedimiento ordinario, interpuesto por la letrada de la Xunta de Galicia en nombre y representación de la **XUNTA DE GALICIA**, sobre otros recursos, en los que es parte demandada el **CONCELLO DE OLEIROS**, representado y dirigido por el letrado don Juan J. Abeal Rodríguez. La cuantía del recurso quedó fijada como indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se presentó escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo con fecha 30/05/22, contra el acto tácito del Ayuntamiento de Oleiros por el que se decide la realización de una campaña de comunicación institucional con la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, en particular de cuatro carteles situados en la zona de O Couto, Dorneda en Avda. República Argentina nº 36, Oleiros, acordándose por decreto de fecha 31/05/23 tramitar el recurso conforme a las normas contenidas en el artículo 43 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y reclamar el expediente administrativo a la Administración demandada.

Por la parte actora se interesó en el propio escrito de interposición del recurso la adopción de medidas cautelarísimas, acordándose por Auto de 02/06/23 requerir al Alcalde del Concello de Oleiros para que mientras se tramita el incidente de medidas cautelares y hasta la resolución del mismo, una vez practicada la obligada comparecencia, se proceda a cubrir los carteles en los que se materializa la campaña de comunicación institucional, impidiendo su visualización desde la carretera o desde las vías públicas. Dicha medida fue confirmada por Auto de 07/06/23.

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente administrativo se dio traslado a la recurrente, que presentó su demanda con fecha 24/10/22 en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes suplicaba que se dicte sentencia en la que:



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

- en primer lugar, una pretensión declarativa (32.2), consistente en que se declare disconforme a Derecho a colocación la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, con la leyenda "Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan" y con una imagen en la que aparece un coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad y además los carteles contienen el emblema de la Xunta. Son los carteles a los que se refiere el informe de la AXI aportado con nuestro escrito de interposición.

- en segundo lugar, la pretensión paradigmática en el control jurisdiccional de la vía de hecho, es decir, que se condene al Ayuntamiento a cesar la vía de hecho, mediante la retirada inmediata de los carteles.

- en tercer lugar, y en la medida en la que el 32.2 permite la petición de medidas para el restablecimiento de la situación jurídica individualizada:

- a) que se condene al Ayuntamiento de abstenerse de colocar, en ejecución de colocar nuevos carteles con mensajes similares. Esta medida por la que se impide la reiteración de publicación similares es acogida, entre otras, por la sentencia núm. 405/2016, del 28/09/16, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza del País Vasco (apelación núm. 589/16), en un supuesto similar de colocación por un Ayuntamiento vasco de carteles ilegales confirma la sentencia de instancia que obligaba a la retirada del cartel y condenaba al Ayuntamiento a abstenerse de "llevar a cabo similar conducta de futuro".
- b) para reparar el daño causado por la difusión a una pluralidad indeterminada de destinatarios de un mensaje

ilegal, la condena al Ayuntamiento a contratar, en los medios de comunicación que se hicieron eco de la campaña, la publicación de un anuncio en el que se reproduzca el fallo de la sentencia. Esta medida pretende que los potenciales destinatarios de la campaña (que recibieron el mensaje no solo a través de la contemplación del cartel, sino también de la publicación en prensa de las declaraciones del Alcalde presentando la campaña) tengan conocimiento de la disconformidad a Derecho del mensaje difundido; la ocultación parcial del mensaje no garantizador, por sí misma, que los destinatarios de la campaña conozcan el motivo, que no es otro que la vulneración del ordenamiento jurídico por el concreto contenido escogido.

TERCERO.- Dado traslado de la demanda a la Administración demandada, por ésta se presentó escrito de contestación en data 05/12/22 en el que se oponía a la pretensión actora y tras citar los fundamentos de derecho que estimó aplicables, terminó con la súplica de que se dictase sentencia desestimando la demanda, con imposición a la demandante de las costas causadas.

CUARTO.- Que por Decreto de 12/12/22 se fijó la cuantía del asunto como indeterminada.

QUINTO.- Por auto de 19/12/22 se acordó el recibimiento a prueba, y la pertinencia de la prueba propuesta, únicamente de carácter documental, con el resultado que obra en los autos, tras lo que se acordó el trámite de conclusiones que, por su orden, evacuaron las partes, acordándose por providencia de fecha 10/05/23 declarar los autos conclusos para sentencia.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO..- Sobre el objeto del presente litigio



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Se impugna en el presente recurso acto tácito del Ayuntamiento de Oleiros por el que se decide la realización de una campaña de comunicación institucional con la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, en particular de cuatro carteles situados en la zona de O Couto, Dorneda en Avda. República Argentina N° 36, Oleiros, y de manera subsidiaria, contra la actuación material constitutiva de vía de hecho consistente en la colocación de carteles con proyección en la vía pública, con la leyenda "Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan" en la carretera autonómica AC-173 Y constituye el suplico de la demanda el que, por este órgano jurisdiccional, se dicte sentencia por la que, con estimación de la misma, I) se declare disconforme a Derecho la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, con la leyenda " Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan" y con una imagen en la que aparece un coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad y además los carteles contienen el emblema de la Xunta. carteles a los que se refiere el informe de la AXI aportado con el escrito de interposición. II) se condene al Ayuntamiento a cesar la vía de hecho, mediante la retirada inmediata de los carteles. - III) y en la medida en la que el 32.2 permite la petición de medidas para el restablecimiento de la situación jurídica individualizada: a) que se condene al Ayuntamiento de abstenerse de colocar, en ejecución de colocar nuevos carteles con mensajes similares. b) para reparar el daño causado por la difusión a una pluralidad indeterminada de destinatarios de un mensaje ilegal, la condena al Ayuntamiento a contratar, en los medios de comunicación que se hicieron eco de la campaña, la

publicación de un anuncio en el que se reproduzca el fallo de la sentencia.

SEGUNDO.- *Sobre las alegaciones de la demandante*

La demanda refiere que la parte actora, Xunta de Galicia, tuvo conocimiento por la prensa de la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, en particular un cartel en la carretera autonómica AC-173, a la altura del punto kilométrico 5+260, con la leyenda "Camiña, Xógate a Vida" y con una imagen en la que aparece un coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad. Además el cartel contiene el emblema de la Xunta y refiere igualmente la actora que no tiene conocimiento de que se adoptara un acto expreso, acuerdo o resolución dictado por un órgano competente y con este contenido fuera notificado a la Administración autonómica, pues solo le consta un correo electrónico con fecha de 8.4.2022 enviado por el Señor Alcalde del Ayuntamiento de Oleiros al Gabinete de la Consellería de Infraestructuras y Movilidad en la que anuncia que si la Consellería de Infraestructuras y Movilidad no instala un paso de peatones en la carretera autonómica AC-173, a la altura del punto kilométrico 5+260, iniciará una campaña para demandar a la misma una solución a esta problemática. La cuenta de Twitter del Concello de Oleiros recogió la siguiente mención: "O Concello iniciou unha campaña informativa para denunciar os problemas de seguridade viaria existentes en diversos puntos de estradas autonómicas de Oleiros, que a Xunta négase a solucionar." Esta noticia se acompaña también de las fotos de los carteles. Posteriormente, la Xunta de Galicia es conocedora de que el Ayuntamiento de Oleiros ha colocado al menos un cartel publicitario/anunciador con la leyenda "Camiña, Xógate a Vida" y con una imagen en la que aparece un



coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad. Además el cartel contiene el emblema de la Xunta de Galicia, como si esta administración fuera la autora de la campaña. Las noticias en medios de comunicación dan cuenta de declaraciones del alcalde en el sentido de que colocarán los paneles en más sitios: "Aunque inicialmente los carteles han sido colocados en O Couto, donde los vecinos reclaman la creación del paso de cebra, desde el consistorio advierten que también se colocarán en otros puntos de la red viaria de la Xunta en Oleiros". Así se recoge, por ejemplo, en: https://www.niusdiario.es/espana/galicia/oleiros-simula-atropello-conselleirainfraestructuras-ethel-vazquez-reclamar-mejoras-red-viaria-autonomica_18_3329299201.html

La demanda califica la actuación administrativa impugnada como vía de hecho, invocando Auto de este Juzgado de 2 de junio de 2022, pieza de medias cautelares del procedimiento que nos ocupa, así como extensa cita de jurisprudencia y de seguido sostiene la denuncia de la concurrencia de un vicio de desviación de poder, desviación de poder en la que incurre el Concello de Oleiros al ejercitar la acción comunicativa de la que dispone cualquier Administración Pública, prevista para informar a los ciudadanos de los servicios y actividades que desarrolla para denostar a otra Administración Pública y a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad, en contra de las prohibiciones previstas en el artículo 4.1 b) c) y d), 4.2 y 4.3 de la Ley 29/005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, que tiene el carácter de norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la CE. Y sostiene la demanda que la actuación del Concello de Oleiros que se impugna tiene encaje en lo que el legislador denomina actuación administrativa de publicidad y de comunicación institucional. No hay duda de que se trata de una actuación

que acuerda la puesta en marcha de una campaña promovida por el Ayuntamiento de Oleiros para la difusión a una pluralidad indeterminada de destinatarios de un mensaje u objetivo común que es el establecimiento de un paso de peatones en un lugar que los servicios técnicos consideran inadecuado por peligroso como se infiere del informe técnico presentado por la actora, utilizando los carteles como soporte publicitario. Y se dice en la demanda que el objetivo reconocido por la administración municipal no es otro que menoscabar la actuación de la administración autonómica en el ejercicio de sus legítimas competencias. Y se sostiene igualmente que los carteles presentan el dudoso mérito de infringir prácticamente todas las prohibiciones del artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, con invocación de la Disposición final segunda de la Ley 29/2005. Y se sostiene de seguido que la campaña y carteles objeto del presente recurso vulneran las prohibiciones contenidas en los apartados b), c) y d) del artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, así como el apartado 2 del dicho artículo emulando el "Camiña Galicia" con el que la Xunta promueve el Xacobeo, así como el apartado 3 de ese mismo artículo al no identificarse la administración promotora de la campaña.

Y se sostiene igualmente que se proporciona una información sesgada y no veraz sobre la falta de actuación de la Administración Autonómica, vulnerando además el principio de lealtad institucional, con invocación de la Exposición de Motivos del precitado cuerpo legal. Y sostiene igualmente la demanda que el criterio técnico fundado de la Consellería es que lo peligroso sería precisamente instalar un paso de peatones. Y si el Concello no está de acuerdo, el ordenamiento jurídico le otorga mecanismos suficientes para recurrir y lograr la revisión judicial del criterio técnico de la



Consellería. Pero sostiene que el alcalde considera más adecuado lanzarse con fondos públicos y medios municipales a una campaña de escarnio y desprestigio de la Conselleira (a la que figuradamente atropella) y de la administración autonómica con el mensaje "camiña e xógate a vida".

Y se sostiene en la demanda que el titular de la Alcaldía, en su condición de persona física y de político, es libre de emitir los mensajes de crítica política que cuiden oportunas, empleando para eso la acción comunicativa en los soportes más diversos ya que eso está garantizado por la libertad de expresión, a la que se reconoce un ámbito muy amplio en el caso de los representantes políticos. Pero lo que no permite la Ley es emplear estructuras administrativas para lanzar ese tipo de mensajes y, en este caso, se empleó la acción comunicativa del Ayuntamiento para la crítica del ejercicio legítimo por otra Administración de sus competencias; no solo se empleó la estructura administrativa para eso, sino que se emplearon fondos públicos tal y como prueban las facturas y el informe de la Intervención municipal de la que se nos ha dado traslado. Por tanto el Ayuntamiento de Oleiros es el responsable de una campaña que no puede calificarse como una manifestación de la libertad de expresión, sino como manifestación de una evidente intencionalidad política para lo cual no se emplean las potestades, medios y canales a las que tiene acceso una Administración pública.

TERCERO.- *Sobre la calificación de la acción como impugnación de vía de hecho y denuncia de desviación de poder*

Parece necesario comenzar por examinar, aun brevemente, la acción ejercitada, que la demandada hemos de entender no cuestiona, pues ninguna referencia se hace, ni en el escrito

de contestación a la demanda ni en el trámite de conclusiones a la calificación de la misma como vía de hecho.

Pues bien, siendo cierto que, por la Administración demandada, se aportan unas facturas y una fiscalización del gasto, dicha documental en modo alguno excluye el que nos encontremos ante una vía de hecho, como de seguido se razona.

En efecto las facturas aportadas, con la fiscalización correspondiente, pudieran presentar la apariencia de un procedimiento, pero en todo caso de un procedimiento de contratación de un servicio, estando manifiestamente ausente la resolución, bien de la Alcaldía bien del Pleno de la Corporación, la competencia de uno u otro órgano es cuestión ajena al presente litigio vista la ausencia de resolución alguna, por la que se acuerde la realización de la campaña. Y por ello, pretender suplir esa declaración de voluntad, que es el acto que ha de estar sometido al ordenamiento, por la mera fiscalización de un contrato menor hurtaría el derecho al procedimiento debido en todas las actuaciones administrativas en las que la misma, en su ejecución material, se auxiliara de una contratación externa, sustituyendo el procedimiento debido para adoptar la resolución por la contratación externa de la ejecución material de dicha resolución.

Y así por todas Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de noviembre de 2021 (rec, 17072021), Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 13 de junio de 2022 (rec. 102/2022) donde, rechazando los restantes motivos impugnatorios, acoge sin embargo la alegación de vía de hecho articulada por la demandante y razona *"Como ya dijimos si estamos en presencia de una decisión sometida al ordenamiento jurídico, es preciso que se adopte como obliga la ley, con los*



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

requisitos establecidos en ella. Colocar una pancarta para conmemorar una fecha o festejar un evento, también debe de adoptarse cumpliendo los requisitos de competencia, ordenación procedimental y forma que sean pertinentes (art. 34, 35 y 36 de la Ley 39/2015). Bien porque un Reglamento u Ordenanza lo prevea, o bien por decisión del órgano que se considere competente."

CUARTO.- Sobre el principio de neutralidad de las Administraciones públicas: las Administraciones carecen de libertad expresión los cargos políticos a título personal la ostentan en su plenitud

Parece obligado igualmente recordar que el principio de neutralidad ideológica de la administración, como principio constitucional, expresa sanción tiene en nuestro ordenamiento constitucional y así reza el artículo 103 de nuestra norma suprema "1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho", pues solo la neutralidad ideológica garantiza que la administración se encuentra al servicio de los ciudadanos, de todos los ciudadanos, así STC 244/2007, donde se dice, con referencia anteriores pronunciamientos, " como recordamos en nuestra STC 14/2003, de 28 de enero , FJ 8, atendiendo a la condición subjetiva del emisor de las declaraciones como representante del poder público "los sujetos titulares de la libertad de información y del correlativo derecho a recibirla son la colectividad, cada uno de sus ciudadanos y los profesionales del periodismo (SSTC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 4 ; 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 11 ; 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 2 ; 6/1988, de 21 de enero, FJ 5 ; 223/1992, de

14 de diciembre , FJ 2, por todas), pero en ningún caso son titulares de los referidos derechos fundamentales las instituciones públicas o sus órganos (en relación con la libertad de expresión, SSTC 185/1989, de 13 de noviembre, FJ 4 ; 254/1993, de 20 de julio , FJ 7; en relación con las libertades de expresión e información, ATC 19/1993, de 21 de enero", en el mismo sentido SSTC 14/2003, 254/1993, entre otras.

Y así se distingue entre el derecho a la libertad de expresión del titular del órgano, como persona física, derecho cuyos únicos límites son los generales y comunes a todos los ciudadanos, y la actuación de la Administración pública, que no puede ampararse en dicha libertad, pues no es titular de la misma, y es de notar la confusión interesada entre el derecho a la libertad de expresión del titular del órgano y una pretendida extensión de la misma a la Administración, confusión sobre la que parecen descansar buena parte de las alegaciones de la demandada.

Y sin que pueda olvidarse que, por diferencia con el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, en los que constitucionalmente se articula un poder ejecutivo, dotado de un *indirizzò* político, y una administración neutral, en los entes que integran la administración local, sin que sea discutible en modo alguno su legitimación democrática, la misma no se traduce en una autonomía política de primer grado, aquella que dota de esa facultad de decisión política completa y acabada, sino que la misma solo es predicable de su ámbito competencial y en el ejercicio de las competencias que le son propias, así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 14 de abril de 2016 (rec. 1005/2015) donde se razona por extenso " *El Gobierno de la Nación(o Consejo*



Ejecutivo de las Comunidades Autónomas) no es Administración Pública sino que es el órgano del poder ejecutivo que dirige su Administración (artículo 97 de la Constitución española ; Ley 59/1997) y , así, las actuaciones de dicho órgano no están sujetas en todo caso a los principios, entre ellos el de objetividad, que rigen la actuación de la Administración Pública (artículo 103 de la Constitución).

En el ámbito local no hay un órgano "de gobierno", superior de la Administración Pública que dirija la actividad de esta, sino que el gobierno y la administración municipal corresponde a órganos (Alcalde, Concejales, Junta de Gobierno, Pleno) integrados en esa Administración y a través de los cuales se produce su actuación; por lo tanto, sujeta a los principios enunciados por el artículo 103 de la CE (sic, artículo 6-1 de la Ley 7/1985).

El Gobierno de la Nación o Consejo Ejecutivo de las Comunidades Autónomas no es Administración Pública; en cambio, los órganos de gobierno de la entidad local se integran en esa Administración (artículo 19 de la LBRL).

Por esa razón, no hay Gobierno o Poder ejecutivo en el ámbito local, sino función de gobierno de los mencionados órganos sujeta, sin distinciones, a las normas de régimen local, con lo cual en ese ámbito se confunde el régimen jurídico del gobierno (local) con el régimen jurídico de la Administración (local) en la que se integran dichos órganos y a través de los cuales se produce su actuación, en lo que hace al caso, de carácter material.

... Las entidades locales (el Municipio en lo que hace al caso) no constituyen un poder político como el que ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas a través de sus órganos ejecutivo

y legislativo, aun sean de esa naturaleza los instrumentos de elección de los miembros de la Corporación (democracia representativa)."

QUINTO.- *Sobre la proyección de ese principio de neutralidad en la Ley de publicidad institucional y los principios y prohibiciones en ella contenidos*

Pues bien, sentado lo anterior, el principio de neutralidad de la Administración, como principio constitucional, preside la disciplina de la publicidad institucional en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional que expresamente dispone en su Exposición de Motivos " La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla."

Y ello se concreta en requisitos y prohibiciones en el articulado de la Ley, requisitos y prohibiciones que, en lo que ahora interesa, atienden tanto al contenido del mensaje como a la proyección de dichas campañas sobre el marco competencial y las relaciones entre Administraciones Públicas que han de estar presididas por el principio de lealtad institucional.

Y así el artículo 3 contempla una serie de requisitos "Requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación



1. Solo se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan alguno de los siguientes objetivos:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
- e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
- g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.
- h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
- i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
- j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.

2. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurran

razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias.

3. Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad.

4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto."

Y así también el artículo 4, que tiene naturaleza básica conforme la Disposición Final Segunda de dicha Ley, contempla una serie de prohibiciones que toman razón ellos principios y reglas referidos supra " 1. No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación:

- a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley.
- b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- c) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.
- d) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

2. Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.



3. *No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante."*



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

SEXTO.- *Sobre la aplicación del artículo 4 de la Ley 29/2005 al caso que nos ocupa y la invocación por la demandada de la libertad de expresión*

Pues bien, por la administración demandada se viene a sostener la improcedencia de aplicar las prescripciones y prohibiciones del artículo 4 de la Ley 29/2005, con un razonamiento ciertamente complejo y que, en el entender de este juzgador, aparece como contradictorio, pues se viene a sostener que no estamos ante una campaña institucional, sino ante una serie de mensajes del Alcalde en el ejercicio de la libertad de expresión, ciertamente esto no se afirma de forma clara, pero ese parece ser el alegato, y el mismo no se puede acoger por un hecho reconocido por la propia demandada y es la existencia de un contrato menor, que tenía por objeto la instalación de esos carteles, no estamos pues ante una actuación a título particular del Alcalde de Oleiros sino ante una actividad, sin acuerdo alguno es cierto, del Concello de Oleiros, salvo que entendiéramos, que no es el caso claro está, que el Concello de Oleiros ha financiado, a medio de ese contrato, una campaña personal del Alcalde, pues, por modesta que sea la instalación de esos carteles, responde la definición de campaña del artículo 2 de la Ley 29/2005, campaña institucional pues del Concello de Oleiros, aunque vulnere, como luego se verá, una parte de las prohibiciones que el artículo 4 de dicha Ley contempla.

Y sin que pueda acogerse alternativamente dicha campaña como un ejercicio de la libertad de expresión no ya por el Alcalde

de Oleiros sino por el Concello de Oleiros, pues los derechos y libertades, en nuestro ordenamiento constitucional, los ostentan los ciudadanos frente al Estado y los poderes públicos, son derechos frente al poder, no desde luego los poderes públicos no ya frente a los ciudadanos, sino también frente a otra administración o poder público, alcanzado este marco conceptual también a la libertad de expresión como recuerda STC 5/2021, con referencia a anteriores pronunciamientos, y allí dice " *en ningún caso son titulares de los referidos derechos fundamentales las instituciones públicas o sus órganos (en relación con la libertad de expresión, SSTC 185/1989, de 13 de noviembre, FJ 4; 254/1993, de 20 de julio, FJ 7; en relación con las libertades de expresión e información, ATC 19/1993, de 21 de enero" (por todas, las SSTC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8, y 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 3). Este tribunal ha declarado que "no puede equipararse la posición de los ciudadanos y la de las instituciones públicas, en el disfrute de la libertad de expresión" y añade "el ejercicio de derechos fundamentales, que solo están reservados a los ciudadanos particulares, pero no a órganos o representantes de una entidad que se halle en aquel momento en el desempeño de funciones públicas, cuyos actos siempre han de estar vinculados a los fines que les asigne el ordenamiento jurídico"*

SEPTIMO.- *Sobre las denuncias de infracción de las prohibiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley 29/2005*

Pues bien, una vez sentado que nos encontramos ante una campaña institucional, se desarrolla a medio de carteles para transmitir mensajes a la opinión pública y se implementa mediante un contrato, que la misma actividad es imputable al Concello de Oleiros, en razón del contrato ya referido, y que



dicha campaña institucional, conforme lo razonado supra, no puede ampararse en el ejercicio de la libertad de expresión, resta la cuestión de si la misma conculca las prohibiciones que contempla el artículo 4 de la Ley 29/2005, y la respuesta es positiva, hemos decir que de varias de esas prohibiciones.

Y así, excluida la letra a) del artículo 4.1 de la Ley 29/2005, desde luego aparece un manifiesto incumplimiento de la prohibición que contempla la letra b) del mismo artículo 4.1 que prohíbe campañas que *"b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias"* y el ánimo de los carteles no puede ser otro que menoscabar y ridiculizar el ejercicio de las competencias propias en materia de carreteras de la Xunta de Galicia, en concreto las que ostenta conforme los artículos 9 de la Ley de Carreteras de Galicia, que incluye el mantenimiento y señalización de las vías de su titularidad, y 53 del mismo cuerpo legal por referencia este último a las autorizaciones de publicidad, con expresiones como "ollo que te pillan" o "xógate la vida" vinculadas a la señalización de la vía.

Y respecto de las prohibiciones contenidas en las letras c) *Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.* y d) *Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico* desde luego este juzgador no aprecia animo discriminatorio, sexista o contrario a los principios, valores y derechos, en lo que toca a la actora, que no es desde luego la titular de la Consellería como persona física, que tiene a su disposición acciones, sino la Xunta de Galicia como tampoco aparece

incitación a la violencia directa indirecta, ni a comportamientos contrarios al ordenamiento.

Pero la campaña vulnera desde luego además las prohibiciones contenidas de los apartados 2 y 3 del precitado artículo 4 de la Ley 29/2005 "2. *Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.* 3. *No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.*" Pues no sólo induce a confusión utilizando imagen sugestiva de la Xunta de Galicia, *Xusta de Galicia*, induciendo a esa confusión, apartado 2, sino que, a medio de ello, no se identifica su autoría por el Concello de Oleiros, apartado 3, la demandada.

Por todo ello, ha de estimarse la demanda en la pretensión referida a la declaración de ilegalidad de la vía de hecho, que se manifiesta como campaña institucional, conforme los hechos referidos supra, *la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, con la leyenda " Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan" y con una imagen en la que aparece un coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad*, con infracción de los apartados 4. 1 b), 2 y 3 de la Ley 29/2005, ordenando igualmente cesar la vía de hecho, mediante la retirada inmediata de los carteles y en lo que toca a la reparación de la misma, 31.2 de la LJCA por remisión del artículo 32.2. y para reparar el daño causado por la difusión a una pluralidad indeterminada de destinatarios de un mensaje ilegal, se condena a la demandada



a contratar, en los medios de comunicación que se hicieron eco de la campaña, la publicación de un anuncio en el que se reproduzca el fallo de la sentencia, y se estima igualmente la pretensión, de naturaleza preventiva, de condena a abstenerse de colocar nuevos carteles con mensajes similares, y puede instarse en ejecución de esta sentencia, de adquirir firmeza la misma, la retirada inmediata de nuevos carteles de contenido idéntico o similar.

OCTAVO.- *Sobre las costas*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA en su redacción por Ley 37/2011 procede, en razón de la íntegra estimación de la demanda, la expresa condena en costas a la demandada, si bien se limitan las mismas, en los conceptos de representación y defensa, a un máximo de 700 euros

NOVENO.- *Sobre la apelabilidad*

Vista el artículo 81.2.c) de la LJCA, cabe apelación frente a la presente resolución.

FALLO

ESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de la Xunta de Galicia en la representación que ostenta frente a acto tácito del Ayuntamiento de Oleiros por el que se decide la realización de una campaña de comunicación institucional con la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, en particular de cuatro carteles situados en la zona de O Couto, Dorneda, en Oleiros, y de manera subsidiaria, contra la actuación material constitutiva

de vía de hecho consistente en la colocación de cartel con proyección en la vía pública, con la leyenda " Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan", declarando la ilegalidad de la vía de hecho, que se manifiesta como campaña institucional, conforme los hechos referidos supra, la colocación de diversos carteles con proyección en la vía pública, con la leyenda " Camiña, Xógate a Vida" y "Ollo que te pillan" y con una imagen en la que aparece un coche simulando un atropello a la Conselleira de Infraestructuras y Movilidad, con infracción de los apartados 4. 1 b), 2 y 3 de la Ley 29/2005, ordenando igualmente cesar la vía de hecho, mediante la retirada inmediata de los carteles y en lo que toca a la reparación de la misma, la condena a la demandada a contratar, en los medios de comunicación que se hicieron eco de la campaña, la publicación de un anuncio en el que se reproduzca el fallo de la sentencia, y la condena a abstenerse de colocar nuevos carteles con mensajes similares, y que puede instarse en ejecución de esta sentencia, de adquirir firmeza la misma, con la retirada inmediata de nuevos carteles de contenido idéntico o similar.

Con expresa condena en costas a la demandante, si bien se limitan las mismas, en los conceptos de representación y defensa, a un máximo de 700 euros.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, advirtiéndoles que contra la misma podrá interponerse **recurso de apelación** ante este Juzgado, en el plazo de 15 días, mediante escrito razonado que deberá de contener las alegaciones en que se fundamente el recurso.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará por testimonio a los autos de su razón definitivamente juzgando



lo pronuncio, mando y firmo, ENRIQUE GARCÍA LLOVET Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de los de A Coruña.



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

