



-
Sala Contenciosa Administrativa Sección Quinta de Cataluña

Vía Laietana, 56, planta 3a - Barcelona - C.P.: 08003

TEL.: [REDACTED]

FAX: [REDACTED]

EMAIL: [REDACTED]

Entidad bancaria BANCO SANTANDER:

Para ingresos en caja. Concepto: [REDACTED]

Pagos por transferencia bancaria: IBAN ES [REDACTED]

Beneficiario: Sala Contenciosa Administrativa Sección Quinta de Cataluña

Concepto: 0940000085016126

N.I.G.: 0801945320258001762

Recurso de apelación 161/2026-H

N.º Sala TSJ: RECUR - 394/2026 - Recurso de apelación

Materia: Altres(Recurs)

Parte recurrente/Solicitante/Ejecutante: IMPULSO

CIUDADANO

Procurador/a: [REDACTED]

Abogado/a: [REDACTED]

Parte demandada/Ejecutado: Ajuntament de Sant

Sadurní d'Anoia

Procurador/a:

Abogado/a:

SENTENCIA N.º 777/2026

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTA

D.ª [REDACTED]

MAGISTRADOS

D.ª [REDACTED]

D. [REDACTED]

Barcelona, a fecha de la última firma electrónica.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY esta sentencia para resolver el recurso de apelación arriba referenciado, interpuesto por la Asociación Impulso Ciudadano, representada por el Procurador de los Tribunales don [REDACTED], asistido del Letrado don [REDACTED], siendo parte apelada el Ayuntamiento de Sant Sadurní d'Anoia.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. [REDACTED], quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:
<https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html>

Codi Segur de Verificació:
SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2

Data i hora
10/09/2026
11:13

Signat pe [REDACTED]





PRIMERO. La parte actora interpuso en tiempo y forma legal recurso de apelación contra la Resolución judicial que se especifica en el primer fundamento de la presente. De dicho recurso se dio traslado a la parte apelada a fin de que pudiera oponerse al recurso de apelación, lo que no verificó.

SEGUNDO. Elevadas las actuaciones a la Sala, se acordó formar el oportuno rollo de apelación, se designó Magistrado Ponente.

La parte apelante formuló recusación por formar parte del Tribunal que había de resolver el recurso de apelación la Sra. Magistrada que había dictado la resolución apelada.

Por auto de 22 de mayo de 2026 se rectificó la composición del Tribunal en el sentido de excluir a la citada Magistrada que fue sustituida por la Magistrada doña [REDACTED]. La actora desistió de la recusación formulada.

Por providencia de fecha 6/07/2026 se señaló fecha para la votación y fallo del recurso, que hubo de ser suspendida por necesidades del servicio.

Por providencia de fecha 1/09/2026 se señala para la votación y fallo del recurso el día 8/09/2026 siendo designada Magistrada Ponente Sra.Dña. [REDACTED].

TERCERO. En la sustanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Resolución judicial objeto del presente recurso de apelación

1.1. La parte demandada impugna el Auto de 25 de abril de 2025, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Barcelona, en el procedimiento ordinario nº 84/2025, pieza de medidas cautelares nº 19/2025, que denegó la pretensión cautelar formulada por la actora consistente en que se ordenara al Ayuntamiento de Santa Sadurní d'Anoia que procediera a la reposición legal y reglamentaria de la bandera de España en el exterior del consistorio municipal y a la retirada de las banderas esteladas colocadas en las farolas de la plaza del citado Ayuntamiento.

Dicho auto fue aclarado por el de 5 de mayo de 2025 en el sentido de no imponer las costas a ninguna de las partes.

1.2. El auto impugnado señala que se está ante un supuesto en el que claramente existe fumus boni iuris a favor de la actora. Sin embargo, deniega la



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:
<https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html>

Codi Segur de Verificació:
SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2

Data i hora
10/09/2026
11:13

Signat pe [REDACTED]





medida en base a que el motivo por el que las banderas no se encuentran colocadas es por seguridad, que debe prevalecer sobre el interés de que ondee la bandera de España

SEGUNDO. Crítica de la apelante

2.1. En el recurso de apelación se señala que el auto apelado fundamenta la desestimación de la medida cautelar en la aplicación de los artículos 129 y siguientes de la LJCA y a pesar de reconocer la existencia de *fumus boni iuris*, concluye que debe prevalecer el periculum in mora, en concreto, el motivo de seguridad por el que las banderas no se encuentran colocadas.

2.2. El auto apelado no tiene en cuenta que resulta de aplicación el artículo 136.1 LJCA por tratarse de un supuesto de vía de hecho, con cita en la STS de 29 de septiembre de 2016 y de la STSJC, (Sección 3ª) de 18 de mayo de 2018, y del Auto de esta misma Sala y Sección de 31 de marzo de 2025. Y resalta que precisamente por tratarse de una vía de hecho, es obligada la adopción de las medidas salvo que se ocasione grave perturbación a intereses generales.

2.3. Insiste en que la demandada no ha aportado resolución alguna que justifique la ausencia de las banderas oficiales en la fachada del Ayuntamiento y la colocación de banderas esteladas en las farolas de su plaza. Además, la propia demandada colocó una placa en el edificio del Ayuntamiento en la que el que se dice que se izaba la bandera española por imperativo legal, desconociéndose la fecha en que las banderas oficiales fueron retiradas.

2.4. Añade que la colocación de las banderas no afecta a los intereses generales y que las razones de seguridad alegadas por la demandada son fácilmente solucionables. Los informes aportados por la demandada sugieren que para ello basta con cambiar los palos existentes por otros que pesen menos o cambiar su ubicación por otra mejor. En cualquier caso, no son actuaciones complejas, máxime disponiendo la Casa Consistorial de una balconada que permite colocar mástiles y en todo caso, se pueden reparar los actualmente instalados en la azotea.

2.5. Sobre la existencia de esteladas en las farolas, el auto apelado guarda silencio y resulta evidente que no se pueden usar las farolas para colgar banderas esteladas y que tampoco puede la demandada consentir su presencia. Estamos ante una clara vía de hecho al haberse cedido el uso especial o privativo del dominio público sin cumplir los requisitos exigibles y sin procedimiento alguno. Y, además, tal colocación de las banderas esteladas en mobiliario urbano vulnera la neutralidad institucional.

Solicita la estimación del recurso de apelación y con revocación del auto apelado, se ordene la adopción de la medida cautelar consistente en ordenar a la demandada que proceda a la reposición legal y reglamentaria de las banderas de España y Cataluña en el exterior del consistorio y que retire las banderas esteladas colocadas en las farolas de la plaza del Ayuntamiento.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





TERCERO. Doctrina sobre las medidas cautelares

Nos parece procedente transcribir parcialmente el auto de esta misma Sala y Sección núm. 339/2025, recurso 3483/2024, citado por la apelante, que dice:

“Con carácter general y como excepción al principio de autotutela o ejecutoriedad de los actos administrativos tal como resulta de los arts. 38,39 y 98 de la Ley 39/2015, siguiendo la línea de sus antecedentes legislativos (arts. 94 y 138.3 de la Ley 30/1992), el art. 129 de la LJCA dispone, con carácter general, que, interpuesto un recurso contencioso-administrativo los interesados podrán solicitar, en cualquier estado del proceso, la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia, aunque la suspensión del acto administrativo procederá únicamente cuando, de acuerdo a lo previsto en el art. 130.1 de la LJCA, la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder al recurso su finalidad legítima. En todo caso, la adopción deberá adoptarse "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto".

La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada (art. 130.2 de la LJCA).

El Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, estima que la suspensión de la ejecución del acto o de la disposición impugnada es una medida cautelar cuya finalidad es la de asegurar las resultas del proceso y evitar que la sentencia que recaiga en su día no pueda ser llevada a su puro y debido efecto, por haber causado la ejecutividad del acto unos perjuicios o daños de imposible o difícil reparación.

Cualquier medida cautelar debe acordarse tras un juicio de ponderación de los diversos intereses en conflicto, siendo uno de ellos el principio de eficacia administrativa, ex art. 103.1 de la CE y art. 39 de la Ley 39/2015, que establece la validez de los actos administrativos y de los que deriva la regla general de la ejecutividad inmediata de los actos y disposiciones administrativa, sin perjuicio del control jurisdiccional sobre los mismos.

El control de la tutela cautelar exige, en primer lugar, examinar si la ejecución del acto administrativo impugnado genera una situación material que haría perder al recurso su finalidad legítima , esto es, si una eventual sentencia estimatoria de la pretensión actuada podría ser ejecutada en sus estrictos términos, reparando el daño causado por la ejecución del acto administrativo, y, en segundo lugar, valorar si los intereses públicos quedarían perjudicados en caso de adoptarse la medida cautelar , para lo cual se ponderará, en todo caso, el grado de afectación de todos los intereses contrapuestos”.

Y añade:

“Especialidad en caso de inactividad o vía de hecho



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]	





Como nos dice la sentencia de la Sección Tercera de esta Sala, nº 415/2018, de 19 de mayo, rec. 419/2015 (ECLI:ES:TSJCAT:2018:5630):

"Cuando del régimen de tutela cautelar, frente a actuación en vía de hecho, del art. 136.1 de la LJCA, se trata, ha de tenerse presente que en los supuestos de inactividad o vías de hecho (artículos 29 y 30) la medida cautelar se adoptará salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas o la medida ocasione una perturbación grave de los intereses generales o de tercero (artículo 136.1 de la L.J.C.A .).

Respecto a la vía hecho, el artículo 30 de la LJCA , dispone que:

"En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo".

Como puede observarse, el mecanismo que consagra el artículo 136 LJCA es completamente distinto al establecido por el artículo 129 LJCA, y no sólo porque en aquél la adopción de las medidas cautelares sea la regla y en éste la excepción, o porque los supuestos contemplados en el primero sean susceptibles de tutela cautelar antes de la interposición del recurso, mientras los que recoge el segundo de los preceptos citados no, sino también, y sobre todo, porque el presupuesto de la adopción de las medidas cautelares del artículo 136 de la Ley es el fumus boni iuris o apariencia de buen derecho, mientras que el de las medidas cautelares del artículo 129 es el periculum in mora.

De lo dicho se desprende, pues, que la lógica a la que responde la adopción de medidas cautelares en el régimen general -aseguramiento de la efectividad de la sentencia evitando que la ejecutividad pueda hacer perder al recurso su finalidad- se rompe en el régimen especial previsto para la inactividad y la vía de hecho, donde ya no es preciso que las medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia, sino que bastará simplemente con que se den los supuestos descritos en los artículos 29 y 30 que, por lo demás, se entenderá que se dan siempre salvo que se aprecie con evidencia lo contrario.

En definitiva, lo que vendría a significar el régimen de tutela cautelar en los casos de inactividad y vía de hecho es que el legislador considera que la ilegalidad en la que supuestamente ha incurrido la Administración es de tal calibre que no merece la prerrogativa de la ejecutividad y, en consecuencia, establece para ellos un régimen especial consistente en permitir en un caso el cese inmediato de la actuación administrativa (vía de hecho) , y en el otro que se le imponga a la Administración la realización de las conductas que ésta se niega a llevar a cabo (inactividad administrativa). Las medidas cautelares de régimen especial se configuran, pues, en la Ley procesal no como una excepción o límite al principio de ejecutividad, sino como una inversión total de dicho principio".



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:
<https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html>

Codi Segur de Verificació:
SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2

Data i hora
10/09/2026
11:13

Signat pe





Como sostiene la apelante, la resolución del asunto exige tener en cuenta lo dispuesto para el caso de inactividad o vía de hecho.

CUARTO. Sobre la ausencia de las banderas española y catalana

4.1. Hemos de señalar en primer lugar que en la pretensión cautelar no se hacía referencia a la colocación de la bandera catalana sino solo de la bandera española. Sin embargo, en el recurso de apelación se pretende la colocación de ambas banderas.

De acuerdo con lo prevenido en el artículo 456.1 de la LEC, en virtud del recurso de recurso de apelación podrá perseguirse, con arreglo a los fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones formuladas ante el tribunal de primera instancia, que se revoque un auto o sentencia y que, en su lugar, se dicte otro u otra favorable al recurrente, mediante nuevo examen de las actuaciones llevadas a cabo ante aquel tribunal y conforme a la prueba que, en los casos previstos en esta Ley, se practique ante el tribunal de apelación. Ello implica que en apelación no pueden formularse pretensiones distintas a las de la instancia y en consecuencia, vamos a tratar de la obligación de instalar la bandera española sin perjuicio de que el cumplimiento de la ley, en concreto del artículo 4 de la Ley 39/1981, al que nos referiremos seguidamente, determine la obligación de colocación de la bandera catalana en los términos establecidos en el artículo sexto del mismo texto legal.

4.2. La Ley 39/1981, de 28 de octubre, regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, disponiendo en su art. 3.1 lo siguiente:

"La bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado".

El art. 4 de la Ley dispone 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 presente ley".*

Y en el artículo 6 de la citada Ley se dice:

"Uno. Cuando se utilice la bandera de España ocupará siempre lugar destacado, visible y de honor.

Dos. 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.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





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”.

4.3. Tanto se trate de vía de hecho como de inactividad administrativa resulta exigible el presupuesto de *fumus boni iuris* que requiere la adopción de la medida cautelar solicitada teniendo en cuenta la imperatividad de la normativa aplicable y la exigencia que resulta del 103.1 de la CE cuando dispone que 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”.

Hemos de recordar que en el citado auto nº 339/2025 se dice:

“Finalmente solo nos queda añadir que la adopción de la medida cautelar, en tanto implica un cumplimiento de una norma imperativa cuya ejecutividad salvaguarda la tutela judicial efectiva, asegurando el resultado del proceso que, en otro caso, podría perder su finalidad legítima, y reiteramos, sin entrar en la cuestión de fondo, nos lleva a acordar la adopción de la medida solicitada -y que habrá de ser acordada -por lo que tal ejecutividad no puede causar daño a los intereses generales ni de terceros,

Por el contrario, la denegación de la medida, además de no responder a la finalidad de la tutela cautelar y amparar el incumplimiento de una norma imperativa, sí podría hacer perder al recurso su finalidad legítima en el caso de que se dictase una sentencia estimatoria de la demanda porque mantendría aquel incumplimiento mientras durara el procedimiento”.

4.3. En el presente caso, el auto apelado reconoce la existencia de *fumus boni iuris* pero justifica la denegación de la medida cautelar en motivos de seguridad.

En el escrito de oposición a la medida cautelar presentada por el Ayuntamiento, se decía que existía riesgo de caída a la vía pública de los elementos que se quieren izar debido al mal estado de los mástiles.

Y se aportaba un informe técnico señalando que las cuerdas que sujetan las banderas están en mal estado y rotas, las poleas aparecen oxidadas e inservibles y el soporte de hierro que sujetan los palos están oxidados. Y que los palos de hierro que izan las banderas están colocados sobre la cubierta del edificio, a unos 14 metros de altura y son demasiados largos y pesados. Considera que sería conveniente un cambio de ubicación de los palos y la reducción de su largura.

Además, en otro informe se dice que para poder utilizar los soportes es necesaria la reparación de los 4 palos en el taller y se describen las actuaciones a realizar.

El hecho de que los mástiles y demás elementos necesarios para la colocación de las banderas estén en mal estado no puede justificar en modo alguno la falta



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





de cumplimiento de la normativa exigible, debiéndose recordar la exigencia que resulta del 103.1 de la CE que dispone que 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"*.

La demandada está obligada a realizar las actuaciones necesarias para la colocación de las banderas en la fachada de la casa consistorial, conforme a la normativa aplicable. Ahora bien, dado que a tal efecto es preciso realizar actuaciones de reparación o reposición de los elementos necesarios para poder llevar a efecto la debida colocación, se considera adecuado conceder el plazo de un mes a partir de la notificación de la presente para que la demandada lleve a cabo la colocación de la bandera española cumpliendo la normativa de aplicación.

QUINTO. Sobre la colocación de banderas esteladas en las farolas

El auto apelada nada dice sobre esta cuestión y la demandada manifestó que tales banderas no estaban en sede ni edificio municipal ni habían sido colocadas por el ayuntamiento.

No consta que se haya seguido procedimiento alguno para autorizar la colocación de las banderas esteladas en un bien de dominio público. Se trata de banderas no oficiales, que constituyen un símbolo partidista y que se han colocado en un lugar de titularidad pública. La utilización de las farolas con este fin supone la privatización del espacio público, de uso común, mediante la ocupación permanente por un elemento que representa una opción partidista.

Conviene recordar que en la sentencia de esta misma Sala y Sección de 8 de abril de 2021, número 1914/2021, recurso 190/2019 se dice:

"i) La Sentencia dictada por esta Sala y Sección en fecha 5 de julio de 2018, rec. 767/2016, remitiéndose a la STS, Sala 3ª, de 28 de abril de 2016, rec. 827/2015, razona en su FJ 3º:

"Entrando en las cuestiones de fondo, debemos partir, como hace la sentencia de instancia, de la interpretación recogida en la STS de 28 de abril de 2016 , la cual confirma la decisión de la Junta Electoral Central de retirar esteladas de edificios públicos, pero cuya doctrina, que extiende a otros lugares públicos, alcanza a este supuesto de hecho en cuanto que se asienta en el principio de neutralidad institucional que, si bien reforzado en los periodos electorales, debe mantenerse en todo momento.

(...) Según se expresa en el fundamento segundo de la sentencia: "...(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



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





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 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...

En definitiva, la actividad impugnada supone la privatización del espacio público, de uso común, mediante su ocupación permanente por un elemento que representa una opción partidista, con vulneración de los principios de objetividad y neutralidad institucional ".

ii) La STS, Sala 3ª, de 26 de mayo de 2020, rec. 1327/2018, se planteó en su Antecedente 3º:

"Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Si 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 banderas legal o estatutariamente instituidas ".

Y concluyó en su FJ 6º, que:

"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".

iii) La STS, Sala 3ª, de 15 de marzo de 2021, rec. 346/2019, confirmó la sanción de multa impuesta por la Junta Electoral Central (Acuerdo de 13 de junio de 2019) al MH President de la Generalitat, por haber incurrido en la infracción tipificada en el art. 153 de la L.O.5/85, de 19 de junio, LOREG, por la " exhibición, pública y notoria, de lazos amarillos y otros símbolos de carácter partidista en las fachadas de diferentes edificios y espacios públicos dependientes del Gobierno que preside " (FJ 1º).

En el FJ 9º de dicha STS, se razona:

" La neutralidad de las instituciones como principio básico de nuestro ordenamiento se encuentra declarada en los arts. 9.3 y 103.1 CE y reiterada en las SSTS de 19 de noviembre de 2014, recurso 288/2012 (denuncia de la campaña institucional denominada "una reforma para el empleo"), 28 de abril de



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:
<https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html>

Codi Segur de Verificació:
SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2

Data i hora
10/09/2026
11:13

Signat per





2016, recurso 827/2015 (bandera estelada), 18 de junio de 2014, recurso 555/2012 (prohibición de campaña institucional de incentivación del voto).

Ninguna duda ofrece que el "lazo amarillo" y "las banderas esteladas" no representan a todos los ciudadanos de Cataluña careciendo de prueba alguna el pretendido carácter transversal de los citados símbolos.

En el Fundamento Segundo de la STS de 28 de abril de 2016 se dice:

" Tal exigencia de neutralidad se agudiza en los períodos electorales, puesto que como sostiene este Tribunal en la sentencia de 19 de noviembre de 2014 rec. 288/2012, "el sufragio igualitario para la elección de representantes parlamentarios es, según disponen los artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución (CE) y 8.1 de la LOREG, un elemento de suma trascendencia de nuestro sistema político, y por ello, paralelamente, la neutralidad de todos los poderes públicos constituye uno de los instrumentos legalmente establecidos para hacer efectiva esa igualdad que ha de ser observada en el sufragio. Y procede añadir así mismo, que dicha neutralidad en los procesos electorales es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que el art. 103.1 CE proclama para la actuación de toda Administración pública"; razón por la cual sostiene la sentencia de esta Sala de 18 de junio de 2014, rec. 555/2012) que "ese artículo 50.1 de la LOREG debe ser interpretado en la clave constitucional del sufragio libre que proclama el artículo 68 de la Carta Magna. Sufragio libre que significa proclamar como un esencial designio de verdadera democracia el establecer un sistema electoral que garantice un marco institucional de neutralidad en el que el ciudadano pueda con absoluta libertad, sin interferencias de ningún poder público, decidir los términos y el alcance de su participación política".

Compartimos el criterio del Fiscal cuando afirma que, en contra de la argumentación de la parte demandante, el adjetivo partidista no puede interpretarse dentro de ese contexto constitucional y legal como perteneciente a un partido político, sino simplemente como incompatible con el deber de objetividad y neutralidad de los Poderes Públicos y las Administraciones, en la medida en que estos toman partido por una posición parcial, es decir, no ajustada a ese deber de neutralidad o equidistancia, sino alineada con las pretensiones de un grupo de ciudadanos con inevitable exclusión del resto , y hacemos nuestra también la afirmación de que lo relevante no es que la bandera cuestionada pertenezca a un partido, o se identifique con una concreta formación política, sino que no pertenece a -es decir, no se identifica con- la comunidad de ciudadanos que, en su conjunto, y con independencia de mayorías o minorías, constituye jurídicamente el referente territorial de cualquiera de las Administraciones o Poderes Públicos constituidos en el Estado español, en la Comunidad Autónoma de Cataluña o en la provincia de Barcelona, y por tanto su uso por cualquiera de esas Administraciones o Poderes quiebra el referido principio de neutralidad , siendo 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



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





válido como símbolo oficial de ninguna Administración territorial, 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 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...

La fijación de límites a la libertad de expresión y el deber de neutralidad que impone la normativa electoral (en las federaciones deportivas y su configuración jurídica) es recordada en fecha reciente, STC 5/2021, de 25 de enero, FJ, 4º b) (proceso electoral a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol) con mención del caso Haldimann y otros C. Suiza, párrafo 46, STEDH 24 de febrero de 2015. Al mismo tiempo la antedicha sentencia, FJ 5Ab), recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que:

"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: pues, mientras aquellos gozan de libertad para criticarlas, las instituciones encuentran su actuación vinculada a los fines que les asigna el ordenamiento jurídico, entre los que no se encuentra ciertamente el de atribuir calificativos a sus administrados" (ATC 19/1993, de 21 de enero, FJ 2 y la referencia que en el mismo se hace a la STC 185/1989, FJ 4)".

Es aquí extrapolable el último inciso del último fundamento de la antedicha STC 5/2021 cuando afirma: "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".

iv) La STC 5/2021, de 25 de enero, rec. 1331-2019, razona por su parte en su FJ 4º:

"Libertades de expresión e información: Delimitación y doctrina constitucional.

b) Limitado, pues, el objeto de nuestro enjuiciamiento a la libertad de expresión, este tribunal ha declarado que "[c]omo cualquier otro derecho fundamental de libertad, el enunciado en el art.20.1.a) CE hace posible y garantiza la autodeterminación del individuo y, a su través, de los grupos sociales en los que por libre decisión pueda integrarse. Tiene también este derecho, y con reiteración lo hemos dicho, una dimensión trascendente u objetiva (por todas, SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2 y 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 5, pues



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat pe [REDACTED]	





mediante su ejercicio -sin más restricciones que las que puedan fundamentarse en la preservación de otros derechos o bienes constitucionales- se construye un espacio de libre comunicación social, de continuo abierto, y se propicia con ello la formación tanto de opinión pública como de una ciudadanía activa, sin cuya vitalidad crítica no son posibles, o no lo son en plenitud, ni la democracia ni el pluralismo políticos (art.1.1. CE). Esta libertad de expresión, ya queda dicho, no está exenta, como cualquiera otra, de límites fijados o fundamentados en la Constitución y con ellos ha de ser consecuente su ejercicio , pues si bien el ordenamiento no ha de cohibir sin razón suficiente la más amplia manifestación y difusión de ideas y opiniones, su expresión conlleva siempre, como todo ejercicio de libertad civil, deberes y responsabilidades y así lo viene recordando, justamente para este preciso ámbito, el Tribunal de Estrasburgo (por todas, Sentencia de 24 de febrero de 2015, caso Haldimann y otros c. Suiza, párrafo 46)" (STC 65/2015, FJ 2º).

También, ha destacado este tribunal que el ejercicio de la libertad de expresión está sometido a límites constitucionales. Así, ha señalado que "[q]uedan extramuros de la protección que confiere el derecho las 'frases y expresiones ultrajantes y ofensivas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito' (ATC 23/2010, de 27 de abril, FJ 3). Pero, junto a ello, 'la tendencia expansiva de la libertad de expresión encuentra también su límite en el respeto al contenido normativo garantizado por otros derechos fundamentales, cuya afectación no resulta necesaria para la realización constitucional del derecho(...)' "

Nos parece procedente señalar que en el auto del TS de 15 de marzo de 2023, que inadmite el recurso de casación contra la sentencia tan extensamente transcrita, se señala que:

"II. Adicionalmente, conviene precisar que la argumentación empleada por la Generalitat para fundamentar la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo no puede ser acogida porque basta la mera lectura de la sentencia impugnada y, especialmente, la de las diversas sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que aquélla toma en consideración, para constatar que ya existe una doctrina consolidada en relación con los principios y derechos invocados en este litigio, conclusión que se refuerza a la vista de la fundamentación contenida en las SSTS mº 743/2021, de 26 de mayo, (RC/A 141/2020); nº 464/2021, de 5 de abril (RC/A 20/2020); nº 360/2021, de 15 de marzo (RC/A 346/2019); y nº 564/2020, de 26 de mayo (RC 1327/2018).

Esa doctrina establece con claridad el deber de objetividad y neutralidad que se impone a las Administraciones Públicas en relación con la utilización, incluso ocasional, de banderas y símbolos no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos, y proscribe la privatización de espacios públicos, de uso común, mediante su ocupación por elementos que puedan representar una opción partidista con vulneración de los citados principios de objetividad y neutralidad institucional".

Lo expuesto determina la estimación del recurso de apelación respecto de esta cuestión, considerando que, a los efectos cautelares que nos ocupan, y sin



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





perjuicio de lo que pudiera determinarse en sentencia, estamos ante una vía de hecho, y que la adopción de la medida no supone la causación de un daño grave a los intereses generales o de terceros. No puede obviarse que estamos ante la colocación permanente de banderas no oficiales en elementos públicos sometidos al control de la administración, que está obligada a respetar los principios de objetividad y neutralidad institucional. La retirada deberá llevarse a cabo de forma inmediata.

En definitiva, procede la estimación parcial del recurso de apelación.

SEXTO. Costas

Estimado en parte el recurso, no se hace expresa condena en costas (artículo 139.2 LJCA).

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Estimar en parte el recurso de apelación formulado por la actora contra el Auto al que se refiere el fundamento de derecho primero de esta sentencia, que se revoca y deja sin efecto y en su lugar se acuerda estimar la pretensión cautelar ordenando al Ayuntamiento de Sant Sadurní d'Anoia que:

-Coloque la bandera de España de forma legal y reglamentaria en el exterior del consistorio municipal en el plazo de un mes desde la notificación de la presente.

-Retire de forma inmediata las banderas esteladas colocadas en la Plaza del Ayuntamiento .

2º.- No hacer imposición de costas.

Contra esta Sentencia cabe, en su caso, recurso de casación, que se deberá preparar ante esta Sección en el plazo de 30 días desde su notificación, con arreglo al art. 89.1 LJCA en la redacción conferida por la L.O. 7/2015, en relación con lo previsto en el art. 86 y siguientes LJCA.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos.

Así, por esta Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		





Los Magistrados.

Puede consultar el estado de su expediente en el área privada de sejudicial.gencat.cat

Los interesados quedan informados de que sus datos personales han sido incorporados al fichero de asuntos de esta Oficina Judicial, donde se conservarán con carácter de confidencial, bajo la salvaguarda y responsabilidad de la misma, dónde serán tratados con la máxima diligencia.

Quedan informados de que los datos contenidos en estos documentos son reservados o confidenciales y que el tratamiento que pueda hacerse de los mismos, queda sometido a la legalidad vigente.

Los datos personales que las partes conozcan a través del proceso deberán ser tratados por éstas de conformidad con la normativa general de protección de datos. Esta obligación incumbe a los profesionales que representan y asisten a las partes, así como a cualquier otro que intervenga en el procedimiento.

El uso ilegítimo de los mismos, podrá dar lugar a las responsabilidades establecidas legalmente.

En relación con el tratamiento de datos con fines jurisdiccionales, los derechos de información, acceso, rectificación, supresión, oposición y limitación se tramitarán conforme a las normas que resulten de aplicación en el proceso en que los datos fueron recabados. Estos derechos deberán ejercitarse ante el órgano judicial u oficina judicial en el que se tramita el procedimiento, y las peticiones deberán resolverse por quien tenga la competencia atribuida en la normativa orgánica y procesal.

Todo ello conforme a lo previsto en el Reglamento EU 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, en la Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y en el Capítulo I Bis, del Título III del Libro III de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: https://ejcat.justicia.gencat.cat/IAP/consultaCSV.html		Codi Segur de Verificació: SZZ0ZV9089CNL19CPMHQ2F1UWA9IDU2	
Data i hora 10/09/2026 11:13	Signat per [REDACTED]		

