

MANDATO DE NEUTRALIDAD  
DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS  
Y SIMBOLOGÍA RELIGIOSA

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

1. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE LA STC 34/2011, DE 28 DE MARZO, QUE CONVALIDA LA DECLARACIÓN DE LA VIRGEN MARÍA COMO PATRONA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE SEVILLA.—2. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LA DIMENSIÓN OBJETIVA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD RELIGIOSA.—3. LAICIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS Y SIMBOLOGÍA RELIGIOSA DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL.—4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE LA STC 34/2011, DE 28 DE MARZO, QUE CONVALIDA LA DECLARACIÓN DE LA VIRGEN MARÍA COMO PATRONA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE SEVILLA

Parafraseando a *The Beatles*, queda aún por recorrer en España un «largo y tortuoso camino» hacia la laicidad (1), principio instrumental este que propugna, en necesaria garantía de la libertad, la igualdad y el pluralismo, tanto la *separación* entre los ámbitos propios de actuación de los poderes públicos y de las confesiones, como la *neutralidad* de aquellos ante los sentimientos religiosos que profesan los ciudadanos. En ese sentido, la STC 34/2011, de 28 de marzo, constituye un testimonio elocuente de las resistencias que se interponen

---

(1) Esta referencia a la célebre canción ya la hizo, en su día, en relación con una Sentencia que muestra concomitancias más que notables con la que estudia en este trabajo, A. GARCÍA GÁRATE, «El largo y tortuoso camino hacia la laicidad. A propósito de la STC 177/1996, de 11 de noviembre», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), «La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional», Granada, Comares, 1998, págs. 487 y sigs.

a la implantación plena de dicho principio constitucional, ya que tal resolución convalida, recurriendo a argumentos más que cuestionables, la pervivencia y renovación de comportamientos promovidos por determinadas instituciones y corporaciones públicas, que se revelan disconformes con una recta interpretación de lo que ese principio auspicia.

Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional que es objeto del presente comentario se abordan dos cuestiones fundamentales, estrechamente ligadas entre sí: en primer lugar, se dilucida qué alcance posee el mandato constitucional de neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos, en relación con el uso institucional de signos de identidad religioso-culturales. Y, en segundo lugar, como consecuencia derivada, se determina la relación que media entre la dimensión objetiva e institucional del derecho fundamental a la libertad religiosa y la dimensión subjetiva e individual que manifiesta, primariamente, el mismo. Del análisis de ambas cuestiones, en función del tratamiento dado a aquellas por el Tribunal Constitucional, se desprende, como se confía en demostrar, una concepción de la libertad religiosa desproporcionada, que se sustenta en una fundamentación jurídica escasamente consistente.

Los antecedentes de la Sentencia de referencia cabe resumirlos así: la Junta General Extraordinaria del Colegio de Abogados de Sevilla, celebrada el 30 de enero de 2004, aprobó sus nuevos estatutos, declarados adecuados a la legalidad vigente mediante Orden del Consejero de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, de 23 de abril de 2004. El demandante de amparo, un abogado incorporado como ejerciente al Colegio, interpuso el pertinente recurso contencioso-administrativo contra la mencionada Orden, al considerar, esencialmente, que el párrafo tercero del artículo 2 de dichos estatutos, según el cual «*El Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla es aconfesional, si bien por secular tradición tiene por Patrona a la Santísima Virgen María, en el Misterio de su Concepción Inmaculada*», vulnera determinados preceptos constitucionales, en concreto los dispuestos en los artículos 14 y 16.1 y 3 de la Constitución. Tras desestimarse el recurso, mediante sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, de 21 de marzo de 2005, el demandante apeló la sentencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, que rechazó sus pretensiones, a través de Sentencia de 25 de abril de 2006, poniendo así fin a la vía judicial ordinaria, hecho este que le permitió promover recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la última de las resoluciones indicadas.

Atendiendo a cuestiones sustanciales o de fondo, el recurrente fundamenta jurídicamente su demanda sosteniendo, con la adhesión del Ministerio Fiscal, la conculcación de la dimensión objetiva de la libertad religiosa (art. 16.3 CE),

así como de la vertiente individual y subjetiva del referido derecho fundamental (art. 16.1 CE), además de la lesión del principio de igualdad (art. 14 CE). A ello se opone, tratando de justificar las disposiciones estatutarias impugnadas, el propio Colegio de Abogados de Sevilla, con el respaldo de la Junta de Andalucía. Una vez conocido lo alegado por las partes, el Tribunal Constitucional se inclinó por la desestimación de la petición de amparo del recurrente. A continuación se analizarán críticamente las cuestiones suscitadas, atendiendo a las argumentaciones expuestas.

## 2. LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA DE LOS PODERES PÚBLICOS

El principal motivo de la demanda lo constituye la denuncia de la «*contradictio in terminis*» en la que, a juicio del recurrente, incurre el artículo 2.3 de los estatutos del Colegio de Abogados de Sevilla, que declara la aconfesionalidad del mismo, en tanto que corporación de Derecho público, al tiempo que, invocando una «tradicción secular», lo sitúa bajo el patronazgo de la Virgen María, «en el misterio de su Concepción Inmaculada». Se impugna así, en primer lugar, la vulneración que, a juicio del recurrente, dicha frase comporta del mandato declarado en el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución, expresivo, inicialmente, del *principio de laicidad de los poderes públicos*, que es componente esencial de la dimensión objetiva del derecho fundamental a la libertad religiosa. Conocer la significación y el alcance que muestra dicha faceta del derecho, en general, y del principio invocado, en particular, se impone así, de forma ineludible, a fin de contrastar si la respuesta dada por el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia, resuelve, o no, satisfactoriamente, la duda de validez suscitada.

Ciertamente, la impugnación del artículo 16.3 de la Constitución se explica partiendo de la base de que todo derecho fundamental posee, además de una vertiente subjetiva característica, que expresa la relación inmediata y personal que se establece entre el Estado, los ciudadanos y, en su caso, los colectivos en los que éstos se integran, una dimensión objetiva, a veces, como es el caso, muy relevante. Así, el derecho fundamental a la libertad religiosa se manifiesta, también, como un *principio institucional*, ordenador de un determinado ámbito vital, relevante socialmente. De ahí que el mismo se despliegue en regulaciones normativas a las que inspira, imponiendo orientaciones a seguir a los poderes públicos. Su fuerza irradiante se produce en toda dirección, afectando a cuantos

sectores del Derecho aparecen referidos al mismo. Dicha condición llama a su especificación posterior, en tanto que *pauta directiva de normación jurídica*, que entraña, al tiempo, un *mandato de optimización* y un *deber de protección*, que se proyecta, en general, sobre el ejercicio de todas las funciones constitucionales y, en particular, en lo que respecta a la aplicación e interpretación de las diferentes prescripciones jurídicas existentes sobre la materia, que se ven, de ese modo, informadas por el mismo. Dicho principio es quien determina, por tanto, preferentemente, la concreta línea de desarrollo que habrá de seguir el ordenamiento, en relación con la regulación institucional u objetiva del interés jurídico religioso (2).

Tal principio de libertad religiosa supone, interpretado de consuno con el mandato constitucional de neutralidad ideológica y religiosa dirigido a los poderes públicos, que modula su alcance, por un lado, y en sentido, en este caso, negativo, la exigencia de que éstos se hayan de considerar ajenos o incompetentes ante el hecho religioso, en sí mismo considerado, comprometiéndose a no coartar, sustituir o concurrir con los ciudadanos y las confesiones existentes en lo tocante al mismo. De ahí que atiendan a él, solamente, en tanto que factor social, ordenándolo desde tal perspectiva externa, en lo que a sus diferentes manifestaciones públicas se refiere, sin coartar el derecho fundamental originario (3). Por eso, y ya en sentido positivo, los poderes públicos se comprometerán a reconocer y tutelar, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, el sentimiento religioso de los sujetos individuales y colectivos, y la consiguiente libertad de creencias y de culto que asiste a los mismos, con independencia del sentido de la opción religiosa que secunden o profesen, y conforme a la cual decidan orientar, respectivamente, sus diferentes actitudes vitales y concretos fines institucionales. En consecuencia, los poderes públicos se verán impelidos a afirmar su independencia respecto de aquellos, aunque expresen, simultáneamente, una clara voluntad de colaboración con las confesiones a las que se adscriben, en aras de promocionar el derecho que les asiste, si bien desde la perspectiva que implica la obligada autonomía institucional recíproca y el deber genérico de abstenerse de asumir como propia cualquier tendencia u orientación particular al respecto (4).

---

(2) Como referencia clásica inexcusable, cfr. P. HÄBERLE, «Die Wessensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz» (1962), Heidelberg, C. F. Müller, 19. Auflage, 1993, págs. 104 y sigs.

(3) J. M.<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Madrid, Civitas, 2006, pág. 110.

(4) Inicialmente, D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ y G. SUÁREZ PERTIERRA, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, 1980, págs. 7-34. También, A.

Así pues, de acuerdo con la Constitución, se observa cómo el Estado abdica de su pretensión pretérita, tanto de proclamar una fe, constituyéndose en creyente, a la vez que impone una religión concreta a sus ciudadanos, como de restringir o negar toda suerte de reconocimiento a las distintas formas de manifestación pública de esta, reprimiendo, llegado el caso, las mismas. La libertad religiosa, en su consideración como principio supremo que determina esencialmente el carácter de la actuación de los poderes públicos en la materia de referencia se revela incompatible, pues, tanto con las actitudes confesionales como con las laicistas, al implicar ambas una toma de partido, ya comprometida con el hecho religioso, en términos contrarios a las exigencias de la libertad, la igualdad y el pluralismo democrático; ya marginadora y, por tanto, lesiva, por restrictiva, del derecho fundamental subyacente, desde presupuestos, en uno y otro caso, claramente sesgados e ideológicos.

Tales principios no pueden coexistir en un mismo plano, en el marco de un Estado democrático de Derecho, habiéndosele de reconocer a alguno de ellos la función rectora imprescindible. Como tal cometido le corresponde, de acuerdo con la Constitución, al de libertad religiosa, los restantes, habitualmente alegados, que concurren con el mismo, o bien están llamados a desaparecer, como sucede con el de confesionalidad, expresamente rechazado por la Norma Fundamental; o bien a supeditarse a aquel, una vez redefinidos positivamente, como ocurre con el de laicidad, que ocupará una posición vicaria y, en todo caso, complementaria respecto del mismo. Sin duda, esa solución constitucional se ha revelado como la más idónea, a los efectos de optimizar la realización del derecho fundamental, desde la independencia o separación que, en garantía adicional del mismo, conviene trazar entre los ámbitos de actuación pública, civil y confesional (5).

Así las cosas, conviene precisar el alcance otorgado al principio de laicidad, que se expresa en el artículo 16.3 de la Constitución, a los efectos de evitar consideraciones desproporcionadas de la libertad religiosa, que conduzcan a un entendimiento ilimitado de la misma, en modo alguno deseado por el constituyente, en tanto que contrario a las bases sobre las que se sustenta la confi-

---

MOTILLA DE LA CALLE, «Breves notas en torno a la libertad religiosa en el Estado promocional contemporáneo», en I. C. IBÁN PÉREZ (coord.), T. MARTINES y G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid, Universidad Complutense, 1989, págs. 191 y sigs.

(5) J. FERRER ORTIZ, «Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado», en J. MARTÍNEZ TORRÓN (ed.), «La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional», *op. cit.*, págs. 107 y sigs. Abundando en ello, desde una perspectiva histórico-jurídica, cfr. J. M.<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ, «Las relaciones Iglesia-Estado en el XXX aniversario de la Constitución española de 1978», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 127, 2010, págs. 209-228; en especial, pág. 211.

guración del Estado democrático de Derecho. Y tal cosa es precisamente lo que sucede con la Sentencia que es objeto del presente comentario, la cual devalúa, invocando referencias histórico-culturales, fundadas en la tradición, la significación dada al susodicho mandato constitucional de neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos.

En todo caso, lo primero que procede, en atención al caso que nos ocupa, es dilucidar si los colegios profesionales, en general, y consecuentemente el de Abogados de Sevilla, en particular, en tanto que autor de la norma originaria de la respuesta jurisdiccional controvertida, se ven o no afectados por dicho mandato. Una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional resuelve favorablemente la cuestión, interpretando lo dispuesto en la Ley 2/1974, reformada por la Ley 74/1978, que materializa la expresa remisión efectuada por el artículo 36 de la Constitución, al insistir en la condición que aquellos poseen de «corporaciones de Derecho público». De ese modo, yendo más allá de lo indicado en la STC 93/1980, que los calificaba ya como «entes públicos de carácter corporativo», cabe apelar a lo ya expuesto en la STC 20/1988, en su Fundamento Jurídico 4, según la cual «los colegios profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público, cuyo origen, organización y funciones no dependen solo de la voluntad de los asociados, sino, también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye el ejercicio de funciones propias de las Administraciones Territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones Territoriales, titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquellas».

Por tanto, ha de quedar claro, como reiterara, a su vez, la STC 189/1989, en sus Fundamentos Jurídicos 4 y 5, que los colegios profesionales poseen un carácter bifronte, siendo corporaciones que, junto con los fines que resultan consustanciales a su base asociativa, cumplen determinados objetivos públicos atribuidos por la ley, que contribuyen a la determinación de su peculiar naturaleza jurídica (6). Así pues, y en cualquier caso, habida cuenta de su marcada orientación al servicio de un interés público, cabe concluir que el mandato cons-

---

(6) M. CARLÓN RUÍZ, «Artículo 36», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2008, págs. 949-955.

titucional contenido en el artículo 16.3 de la Constitución obliga directamente a los colegios profesionales, afectando, a modo de límite material, a su reconocida capacidad de autonormación estatutaria, que, en el caso concreto andaluz, viene a reconocerles la Ley 10/2003.

Dicho principio constitucional indica que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», lo que viene a suponer la proclamación, formulada en sentido negativo, de la *aconfesionalidad, neutralidad o laicidad del Estado*. La misma transcribe, de forma muy cercana, la dicción del artículo 137 de la Constitución de Weimar, incorporado a la vigente Ley Fundamental de Bonn, de acuerdo con la cual «no existe una Iglesia del Estado». No obstante, hay quien sostiene, a este respecto, que, quizá, hubiera sido preferible disponer, en su lugar, evidenciando un propósito más radical y sincero de ruptura con la situación histórica precedente de confesionalismo jurídico, tal y como, a su juicio, correctamente expresaba el Anteproyecto de Constitución, que «el Estado español no es confesional» (7). Sin embargo, al admitir la intensa evocación que tal frase conlleva del tenor literal del artículo 3 de la Constitución de 1931, el cual aseveraba que «el Estado español no tiene religión oficial», explica que se acudiera a la referencia comparada, proveniente del Derecho público alemán. Esta no solo no suscita el recuerdo intensamente «laicista» que aquella provocaba, asociada a la comprensión de lo dispuesto en los polémicos artículos 26 y 27 de la misma, expresivos de una visión, más que negativa, marginadora de las expresiones sociales del fenómeno religioso, sino que, y esto es lo que, sobre todo, importa, parece resultar más acorde con el significado profundo evidenciado por el principio supremo de libertad religiosa, que anima al grupo normativo ordenado en el artículo 16 de la Constitución, en el marco axiológico que proporciona el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) (8).

Se adopta así una fórmula que, tal y como indican, entre otras, las SSTC 46/2001, 128/2001 y 154/2002, más allá de la necesaria distinción de ámbitos de actuación, refleja una actitud positiva por parte del Estado, una voluntad de reconocimiento de las distintas confesiones existentes, sin que ello pueda suponerle, a un tiempo, identificación con ninguna, en garantía del ejercicio, no solo individual, sino, también, colectivo, del derecho fundamental a la libertad religiosa. Esa orientación básica presupone, necesariamente, la afirmación de su autonomía respecto de las mismas, además de su incompetencia en cuestiones

---

(7) G. SUÁREZ PERTIERRA, «Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 2011, págs. 41-64; en especial, págs. 44 y sigs.

(8) J. M.<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ, «Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho», *op. cit.*, págs. 112-113.

intrínsecamente religiosas, que solo a ellas les conciernen. Tal cláusula, que se introdujo, inicialmente, en la Alemania del período de entreguerras, al calor de un intenso debate doctrinal, se ha mantenido hasta el presente, permitiendo así, en dicho país, aludir a la existencia de varias iglesias reconocidas, dado su notable arraigo histórico, social y cultural, que se hacen merecedoras de iguales derechos respecto de los poderes públicos, pero con las que el Estado tiene vedado confundirse, dada su distinta naturaleza e independencia recíproca (9).

Se logra así expresar, al cabo, no solo el concepto, de cuño liberal, que alude a la *separación* que ha de existir entre las esferas civil y política, por un lado, y religiosa y confesional, de otro, sino, también, aludir a la idea contemporánea de *neutralidad*, la cual, rectamente entendida, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, pretende abandonar toda tentativa de rechazo o promoción del hecho religioso, en sí mismo considerado. No en vano, la misma permite atribuirle relevancia a este, mas desde una posición de equidistancia, en tanto que fenómeno o factor social, dotado de una considerable repercusión pública, que se proyecta sobre un derecho fundamental. Es por ello por lo que la exigencia de neutralidad se emplea como parámetro de control de la actuación de los poderes públicos, a fin de evitar que éstos se excedan al facilitar las condiciones de realización de dicha libertad. De lo contrario, podría incurrirse en una indeseable confusión de funciones estatales y religiosas, o en el menoscabo de la igualdad y el pluralismo de las ideas y creencias. Dicha concepción, traída a España desde Alemania, pretende manifestar, no otra cosa que la *«laicidad del Estado»*, que no se muestra como un fin en sí mismo, sino como un medio orientado a la defensa y promoción de la libertad religiosa, en particular, y de los demás derechos y libertades públicas, en general (10).

Así, como se ha indicado, atendiendo a sus elementos integrantes, la laicidad posee, tanto una dimensión negativa, primero definida en el tiempo, alusiva a la *separación* que ha de existir entre los ámbitos propios de actuación de los poderes públicos y de las confesiones (11); como otra positiva, más tarde

---

(9) J. LISTL, «Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland», en J. LISTL, H. SCHMITZ, H. MÜLLER (coords.), «Handbuch des katholischen Kirchenrechts», Regensburg, Friedrich Pustet, 1983, págs. 1052 y sigs.

(10) Entre otros, M. MORLOK, «Artikel 4: Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit, Kriegsdienstverweigerung», en H. DREIER (coord.), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1996, Band I: Artikel 1-19, págs. 294-343; en especial, págs. 332 y sigs.

(11) Su primera formulación constitucional se encuentra en la Primera Enmienda a la Constitución de los EEUU, que recoge, junto con la «cláusula de libre ejercicio», la llamada «cláusula de establecimiento», la cual prohíbe que las leyes dispongan la existencia de una religión oficial. Cfr. L. H. TRIBE, «American Constitutional Law», Mineola, New York, The Foundation Press, 1988, págs. 1155 y sigs.

incorporada, que se refiere a la *neutralidad* que aquellos deben observar, no dejándose guiar en su actuación por valores religiosos, sino por los propios a los que la Constitución les orientan, a fin de garantizar un tratamiento igual a todas las personas y comunidades, con independencia de cuáles sean sus opciones de fe o ideas. A ambos aspectos de la misma se hará alusión, sucesivamente, a fin de demostrar cómo los dos sufren una lesión evidente en relación al supuesto concreto que nos ocupa.

Como se sabe, inicialmente, la idea de laicidad se asocia al proceso de separación que, entre los órdenes político y religioso, se fue gestando, de manera paulatina, a lo largo de la historia de Occidente, el cual actúa como presupuesto de la existencia misma del Estado constitucional (12). Dicha *separación* implica la obligación que los poderes públicos asumen de no identificarse ideológicamente con ninguna expresión colectiva del fenómeno religioso. De ahí que no quepa, en ningún caso, confundir las funciones respectivas. Esto conlleva, no solo una negatividad por abstención ante cualquier opción religiosa, que no puede ser, en ningún caso, asumida como propia por los poderes públicos; sino, más aún, el entendimiento de que las creencias e intereses religiosos no pueden erigirse en parámetros de la legitimidad de los actos y normas estatales (STC 24/1982, FJ 1). De suyo, lo indicado expresa un reconocimiento de la autonomía institucional recíproca, que supone tanto el compromiso efectivo, por parte de los poderes públicos, de no inmisión en los asuntos propiamente eclesiásticos o confesionales, como la obligación, asumida, también, por las comunidades religiosas, de no rebasar los objetivos que les son característicos, aspirando a equipararse al Estado, a efectos de condicionar, en pie de igualdad, su actuación política (STC 340/1993, FJ 4) (13).

Esa separación, transmutada, hoy, en las coordenadas del Estado social y democrático de Derecho, en una actitud de *neutralidad* o imparcialidad respecto de los sentimientos religiosos e ideológicos que profesan los ciudadanos, lejos de concebirse, ya, como un fin en sí mismo, aparece como un medio que

---

(12) M. GARCÍA-PELAYO, «Hacia el surgimiento histórico del Estado moderno», en su compilación de estudios *Idea de la política y otros estudios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, págs. 107-133; en especial, págs. 125 y sigs. M. HECKEL, «Sekularisierung. Staatskirchenrechtliche Aspekte einer umstrittener Kategorie», en *Gesammelte Schriften. Staat, Kirche, Recht, Geschichte*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1989, Band I, págs. 773 y sigs. E. W. BÖCKENFÖRDE, «Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation», en *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, págs. 92 y sigs.

(13) A. LÓPEZ CASTILLO, «Artículo 16.3: aconfesionalidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PINERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*, *op. cit.*, págs. 356 y sigs.

ha de operar, siempre, en garantía del igual goce y disfrute de los derechos, en general, y del de las libertades ideológica y religiosa, en particular, en orden a que, sobre todo estas, no puedan verse coartadas, sino efectivamente aseguradas. Se pretende así, al cabo, garantizar la coexistencia pacífica de las distintas creencias y convicciones implantadas socialmente (SSTC 177/1996, 152/2002 y 101/2004).

No obstante, cabe apreciar, de resultas del cambio operado en la comprensión contemporánea de la libertad religiosa, en el marco del nuevo paradigma interpretativo existente, una redefinición del alcance del principio de aconfesionalidad o laicidad, que, fundado en una renovada concepción de la neutralidad del Estado, alcanza un sentido, más bien, abierto y, en tanto que tal, cooperativo (STC 41/2001, FJ 7). Dicha modificación aparece como la consecuencia lógica de la proclamación del carácter democrático y, por ende, pluralista del Estado, que obliga al mismo a ser cauce igualitario de expresión y reconocimiento de las distintas opciones que articulan el derecho a la libertad religiosa, sin llegar a inclinarse, ni a comprometerse con ninguna (14).

Se pasa a entender, de ese modo, que el Estado ha de asegurar un marco de convivencia en el que se puedan exteriorizar libremente las creencias y convicciones de los ciudadanos y de las comunidades, tanto religiosas como ideológicas, a las que pertenecen, haciendo así posible que todos, sin distinción, puedan identificarse con él, admitiéndolo como ámbito común donde convivir en paz y libertad, ejercitando ordenadamente sus derechos (15). Por tanto, tal neutralidad hace referencia al conjunto de garantías que el Estado ha de observar para asegurar la salvaguardia y realización efectivas de los derechos fundamentales a las libertades ideológica y religiosa, en un régimen de pluralismo de convicciones y creencias (STC 340/1993, FJ 4) (16).

No ha de perderse, a este respecto, nunca de vista, que la independencia recíproca entre los órdenes estatal y confesional, trasunto de la separación, hoy ciertamente relativa, entre los ámbitos de actuación del Estado y de la sociedad

---

(14) L. GUERZONI, «Considerazioni critiche sul “principio supremo” di laicità dello Stato alla luce dell’esperienza giuridica contemporanea», en *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1992, págs. 86 y sigs. También, M. TEDESCHI, «Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali», en *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1993, págs. 548 y sigs.

(15) Comenta la importante BverfGE, 19, 206 ss., que enumera las funciones a las que se orienta la declaración de neutralidad estatal en Alemania, M.<sup>a</sup> J. ROCA FERNÁNDEZ, «La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, págs. 251 y sigs.

(16) Comentando la importante Sentencia de 12 de abril de 1989, núm. 203, de la Corte Costituzionale italiana, cfr. L. GUERZONI, «Considerazioni critiche sul “principio supremo” di laicità dello Stato alla luce dell’esperienza giuridica contemporanea», *op. cit.*, págs. 92-93.

civil, que la Constitución, en este aspecto, acoge, representa el principio constitutivo de la laicidad. La cuestión está, por tanto, en determinar la adecuada *conexión* que ha de establecerse *entre libertad e igualdad*, pues si la laicidad estatal se percibe como un factor históricamente determinante de la afirmación de los derechos fundamentales a la libertad ideológica y religiosa, cabe preguntarse cómo habrá de articularse la misma, a fin de garantizar auténticamente el goce paritario de éstos, en un contexto plural de ideas, creencias, confesiones y cultos. El concepto y la idea de laicidad han, pues, de ajustarse a los rasgos estructurales del Estado constitucional contemporáneo, viniendo a contribuir a la caracterización material del mismo y del ordenamiento que viene a conformar. Solo así se podrá salvaguardar la eficacia general de unos derechos, que han de ser iguales para todos, en lo que a sus condiciones básicas de realización se refiere (17).

De todos modos, se presupone que, de acuerdo con un entendimiento abierto de la laicidad, el Estado, en consideración a su naturaleza democrática y, por ende, pluralista, habrá de tomar en consideración las creencias e ideas existentes en la sociedad, atendiendo, por tanto, a la manifestación que de las mismas hagan, en ejercicio del derecho fundamental del que son titulares, los distintos colectivos, religiosos e ideológicos, que la integran. Tal exigencia de receptividad a los valores que éstos auspician, que hay quien cree, sin fundamento constitucional alguno que así lo avale, demostrativa de un auténtico principio «favor religionis», encuentra dos límites esenciales en el principio de laicidad estatal, que evitan incurrir en un relativismo axiológico absoluto:

Por un lado, el Estado no puede admitir aquellos que resulten contrarios a los principios fundamentales sobre los que se asienta el orden constitucional, atentando, en particular, contra la dignidad de la persona, que es fundamento y soporte de sus derechos inalienables (art. 10.1 CE).

Y, por otro, deberá evitar que la apreciación de tales valores sociales, ocasione una asunción o incorporación material de los mismos, que conduzca a su confusión con los propios. No cabe admitir, pues, ni asimilación, ni sustitución alguna en este sentido. La neutralidad ideológica y religiosa que la Constitución le impone al Estado lo prohíbe terminantemente (STC 5/1981). Se tolerará, a lo sumo, cierta vocación, por otra parte legítima, de influencia de aquellos en la acción política estatal, además de su lógica toma en consideración, pero, en

---

(17) F. ONIDA, «Il problema dei valori nello Stato laico», en M. TEDESCHI (coord.), «Il principio di laicità nello Stato democratico», Messina, Rubbertino editore, 1996, págs. 83 y sigs. En un mismo sentido, A. VITALE, «Laicità e modelli di Stato», en M. TEDESCHI (coord.), *Il principio...*, *op. cit.*, págs. 231 y sigs.

ningún caso, será aceptable el «secuestro» de los valores que se deducen de la Constitución, y su simultáneo reemplazo por aquellos otros que son defendidos por las confesiones, de más o menos amplia implantación social. Estos, cabe recordar, no son patrimonio común de la sociedad, a diferencia de los que auspicia y dice perseguir el Estado, que sí son manifestación, por el contrario, de un consenso ético y social básico, generador de unidad e integración política. De ahí que aquel no tenga por qué inspirar sus normas y actos en la doctrina y moral de sistema de creencias o ideas alguno, por extendidos y reputados que puedan ser estos, sino en criterios propios, en aras de preservar la necesaria autonomía del poder civil respecto del religioso, fuente respectiva de ordenamientos distintos y, en consecuencia, independientes entre sí. Por tanto, aunque respete, valore y considere los sentimientos religiosos de los ciudadanos y de las agrupaciones asociativas en las que estos se integran, en tanto que expresión de intereses socialmente relevantes, ello no tiene por qué suponerle obligación alguna de secundarlos, al gozar, siempre y en todo momento, de un amplio margen de actuación en este sentido, derivado de su legitimidad originaria, la cual le evita tener que plegarse a las concretas directrices emanadas de aquellos (STC 129/1996). Los poderes públicos tienen así perfecto derecho a discrepar de dogmas, creencias o preceptos morales particulares, defendidos por los colectivos confesionales, los cuales, a su vez, no pueden exigir de los poderes públicos que asuman, como propios, principios que, al ser expresión de su concreta visión religiosa, no tiene aquel por qué compartir civilmente, a menos que se arriesgue a escindir la compleja comunidad política a quien se debe. El Estado no puede perder sus señas de identidad características, renunciando a su naturaleza laica constitutiva (18).

La laicidad se muestra, en fin, en consideración al pluralismo democrático, como principio de apertura o factor de acogida y valoración positiva del interés religioso, pero solo en tanto que bien jurídico protegido que actúa como sustento de un derecho fundamental, cuya tutela y promoción se han de efectuar de acuerdo con los postulados de la Constitución vigente (STC 41/2001, FJ 7). En virtud de esa idea de la neutralidad estatal, los poderes públicos no pueden contradecir su naturaleza laica, yendo más allá del cometido que tienen constitucionalmente asignado. De ahí que no puedan imponer determinados valores religiosos a quienes, en un principio, resultan ajenos a ellos o no los comparten, en virtud de su legítima libertad de ideas y creencias, utilizando a ese fin los medios socializadores con los que cuentan. De lo contrario, el Estado estaría convirtiéndose, nuevamente, en «brazo secular de la religión», a la vez que en

---

(18) M. BARBIER, «Esquisse d'une théorie de la laïcité», en *Le débat*, núm. 77, 1993, págs. 74 y sigs.

fuente simultánea de privilegios y discriminaciones para los ciudadanos y las confesiones. Tal hecho, evidenciado a lo largo de la Historia e incompatible con la Norma Fundamental, supondría el menoscabo, cuando no la destrucción sustancial, del pluralismo religioso e ideológico que el Estado democrático posee la obligación constitucional de fomentar y garantizar, además de la libertad fundamental, personal y colectiva, que se halla en la base del mismo (19). No en vano, la laicidad implica un mandato inexcusable de imparcialidad estatal. De ahí que inste, consecuentemente, al respeto de la igualdad en la libertad.

Tal es así que puede afirmarse que el Estado democrático es naturalmente laico o aconfesional, no siendo precisa, por redundante, una declaración formal y expresa al respecto, que, en todo caso, se infiere de sus principios constitutivos (20). Y esto es así, porque su legitimidad deriva, no de principio trascendente alguno, sino, exclusivamente, de la soberanía nacional que reside en el pueblo (art. 1.2 CE); y dados los fines profanos, en modo alguno de índole religiosa, que aspira a alcanzar (art. 1.1). De ahí que no deba interferir el libre ejercicio de las distintas opciones de fe, que han de desarrollarse autónomamente en el marco constitucional y legalmente establecido. Por eso, el Estado no entra a conocer del contenido de tales creencias, en sí mismas consideradas, al mostrarse incompetente en ese sentido. Tan solo las reconoce y garantiza, abriéndose así a ellas, aunque sin llegar necesariamente, por eso, a asumir los valores que representan, dejando a salvo, en todo caso, las exigencias de orden público que está obligado a asegurar.

En consecuencia, no es cometido de los poderes públicos incorporar a sus estructuras institucionales, salvo a título consultivo, a confesión religiosa alguna, al no deber identificarse con ninguna de las existentes. Y, del mismo modo, que no han de aceptar intromisiones de las mismas en su ámbito propio de actuación, tampoco aquellos deben intervenir en el suyo. Por eso el Estado no asume credo o religión alguna, evitando confusiones funcionales indeseables. Elude, de ese modo, tanto tuteladas interesadas, como rechazos hostiles. Es por ello por lo que, sirviéndose de una enunciación negativa, que es consecuencia del pasado histórico predominantemente confesional, la Constitución afirme la recíproca independencia que ha de existir entre los poderes públicos y las confesiones, al orientarse, unos y otros, a desplegar sus actividades, respectivamente, en esferas o planos de la realidad bien distintos.

---

(19) J. M.<sup>a</sup> PORRAS RAMÍREZ, «Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones...», *op. cit.*, pág. 133.

(20) S. LARICCIA, «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia», en M. TEDESCHI (coord.), «Il principio di laicità...», págs. 143 y sigs., y, también, G. LO CASTRO, «Il Diritto laico», en M. TEDESCHI (coord.), «Il principio di laicità...», *op. cit.*, págs. 255 y sigs.

En suma, la laicidad, testimonia la independencia de actuación de los poderes públicos respecto de las confesiones; siendo, al tiempo, instrumento al servicio de la garantía del pluralismo de las ideas y creencias, y, consiguientemente, de las nuevas exigencias que asume, actualmente, considerado en todas sus dimensiones, el derecho fundamental a la libertad religiosa. Ello implica, en una democracia pluralista, entender que las creencias deben ser, en cualquier circunstancia, respetadas y tomadas en consideración por los poderes públicos, en tanto que expresión de un bien jurídico protegido, objeto, nada menos, que de un derecho fundamental. Y así sucederá, aunque no exista, formalmente, que no es el caso, y deba, por tanto, deducirse, un expreso mandato constitucional que, de ese modo, lo prescriba. Pero de la constatación de esa realidad no se deduce, indefectiblemente, que aquellos tengan que asumirlas, con carácter general, renunciando, de antemano, a la posibilidad de orientar sus decisiones en razón a ideas propias, conformadas con arreglo a una particular visión de las demandas sociales (21).

Dicho esto, es claro que la norma estatutaria en cuestión, adoptada por una cualificada corporación de Derecho público, como es el Colegio de Abogados de Sevilla, vulnera, de forma palmaria, el mandato de laicidad destinado a todos los poderes públicos, al afectar lesivamente a la dimensión objetiva del derecho fundamental a la libertad religiosa. La confusión de funciones religiosas y estatales (en este caso, corporativas), se hace evidente. Ni hay separación de ámbitos de actuación, al propugnarse una interrelación excesiva entre una institución jurídico-pública y una confesión particular, ni neutralidad de aquella, dado que la referencia hecha en sus estatutos posee un marcado significado religioso, que conlleva la asunción como propia de una advocación confesional, con los consiguientes ceremoniales, actos y ritos litúrgicos que el culto patronal a la misma comportan. Y, ciertamente, nada de ello puede justificarse mediante una consideración histórico-cultural, apelativa a la tradición secular, ya que la misma implica una promoción efectiva, no razonable, en tanto que carente de cobertura legislativa, de unas concretas creencias, la cual, a su vez, no responde a criterios objetivos y necesarios para el ejercicio de la abogacía, lo que conduce a estimarla arbitraria y, en consecuencia, lesiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE).

Dicha referencia, si bien no comporta la exigencia de una adhesión personal activa, con la consecuente demanda de participación de los colegiados en los actos religiosos que, en honor de la Virgen, tenga a bien organizar el Colegio, ya

---

(21) S. MANGIAMELI, «La laicità dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e pluralismo confessionale e culturale», en *Diritto e Società*, 1996, págs. 51 y sigs.

que ello supondría la conculcación de su libertad religiosa individual, en su vertiente positiva y externa (art. 16.1 CE); ni supone, tampoco, una vulneración de la prohibición de declarar las propias creencias (art. 16.2 CE); sí desnaturaliza la declaración previa de neutralidad religiosa proclamada en los propios Estatutos, de acuerdo con la Constitución (art. 16.3 CE), al tiempo que menoscaba la libertad religiosa negativa del recurrente, esto es, su derecho a no verse afectado por las creencias y actos de culto, característicos de una determinada opción de fe, asociadas al símbolo religioso invocado, dado que aquel no las secunda o comparte, deseando legítimamente, por lo tanto, verse alejado de cualquiera de sus manifestaciones públicas (art. 16.1 CE).

En este último sentido, conviene insistir en que la Constitución veda cualquier acto ilegítimo de intromisión en la esfera íntima de las creencias o de la propia conciencia de la persona, y, ciertamente, tal afectación lesiva se produce al requerirse de todo afiliado colegial, con independencia de cuáles sean sus convicciones, que acepte la inclusión en los estatutos profesionales de una invocación expresa a un símbolo religioso distintivo y representativo de una concreta confesión, que la institución asume así como propio. Existe, por tanto, un nexo evidente entre las dimensiones objetiva y subjetiva del derecho fundamental, ya que la vulneración del principio de neutralidad conlleva la obstaculización de la realización efectiva y plena de las libertades ideológica y religiosa del colegiado recurrente, circunstancia esta demostrativa de la estrecha relación que media entre la libertad religiosa y el principio de laicidad.

### 3. LAICIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS Y SIMBOLOGÍA RELIGIOSA DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

Mas nada de lo indicado ha sido admitido por el Tribunal Constitucional, que se limita a articular una justificación débil, de índole culturalista, de la norma originaria que es causa de la controversia, negando así que exista menoscabo alguno de los derechos y principios constitucionales invocados (22). De ese modo, convalida, en buena medida, los argumentos aportados por el propio Colegio de Abogados de Sevilla, que promueven el mantenimiento de la referencia hecha en la norma estatutaria a un concreto símbolo religioso, mostrado

---

(22) Sosteniendo razonadamente la postura contraria a la que aquí se defiende, *vid.* S. CAÑAMARES ARRIBAS, «Tratamiento de la simbología religiosa en el Derecho español: propuestas ante la reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 19, 2009, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

así como elemento de identificación y representación institucional del colegio profesional, soslayando la condición incontrovertible que el mismo presenta de corporación de Derecho público. Ciertamente, insistir en que tal símbolo se enraíza en las creencias de una gran parte de la sociedad, tal y como el Tribunal Constitucional sostiene en el Fundamento Jurídico 4 de su Sentencia, no puede servir como excusa del deber contraído de obediencia al mandato constitucional recogido en el artículo 16.3 de la Constitución, el cual afecta, muy cualificadamente, de modo negativo, a las instituciones, organismos y corporaciones de Derecho público, a fin de que las mismas garanticen la libre concurrencia, en condiciones de igualdad, en el espacio público, de las diferentes convicciones y creencias existentes en una sociedad que es plural y democrática (STC 177/1996, FJ 9).

No en vano, la advocación mariana tiene una significación que trasciende a la mera tradición histórica, al poseer una connotación religiosa evidente, que desmiente, desnaturalizándola, la previa declaración de aconfesionalidad reflejada en los mencionados estatutos colegiales. El carácter integrador e inclusivo que todo signo de identificación y representación institucional ha de poseer no se observa en este caso. Por eso sufre la legítima contestación por parte de un recurrente, sujeto a dichos estatutos colegiales, que viene a denunciar la adscripción de los mismos a unas concretas creencias religiosas de las que libremente desea verse apartado, las cuales, por lo demás, no guardan relación alguna con los cometidos que el colegio profesional tiene encomendados. Es por ello por lo que el denunciante considera que tal precepto estatutario vulnera injustificadamente el mandato de neutralidad religiosa e ideológica que se predica de todo poder público. Y es que no puede existir consenso colectivo acerca de un símbolo vinculado a unas concretas creencias, no secundadas unánimemente. El arraigo histórico-cultural y la consiguiente apelación a la tradición secular no justifican la asunción o el mantenimiento de un signo religioso que, habida cuenta de su referencia a una parte, siquiera significativa y numerosa, pero nunca completa de la población, no la representa a toda ella. Es por eso por lo que no cabe elevar los principios doctrinales auspiciados por un concreto colectivo confesional al cuadro de valores generales postulados por una institución de carácter jurídico-público, ya que ello conduciría derechamente a incurrir en una indeseable confusión de funciones estatales y religiosas.

La tendencia multiculturalista que avala contemporáneamente tales actitudes encubre una pretensión neoconfesional manifiesta, ya que viene a promover una renovada sensibilidad hacia el fenómeno religioso, en sí mismo considerado, al cual considera expresión sobresaliente de un destacado factor constitutivo

de la identidad colectiva (23). Semejante concepción implica la pretensión de reconocimiento de actividades, prácticas y referencias simbólicas, de carácter comunitario, estimadas inherentes a determinadas culturas religiosas dignas de protección (24). Y así se demanda, aun a riesgo de que dicha tutela, esgrimida en salvaguardia de la tradición o en garantía del pluralismo religioso-cultural, pueda comportar, en ocasiones, el menoscabo de derechos considerados fundamentales, que, por tanto, asisten incondicionalmente a todas las personas. El riesgo está en que semejante apertura a un multiculturalismo de base religiosa pueda llegar a causar, de no armonizarse con una garantía efectiva de los derechos fundamentales de la persona, una desnaturalización, cuando no una subversión, de los valores y principios de carácter universal sobre los que se asienta el Estado constitucional, los cuales legitiman la existencia misma del orden político establecido (art. 10.1 CE). De ahí que el sacrificio de tales valores y principios conduzca derechamente a la creación de formas de división o fragmentación políticas, negadoras de la integración sociocultural que actúa como presupuesto necesario de la convivencia cívica en el marco de todo Estado democrático de Derecho.

No en vano, el uso maximalista y desproporcionado de esas referencias simbólicas parciales por parte de organizaciones o corporaciones de naturaleza pública resulta contrario a la libertad igual de todas las personas y colectivos. De ahí que, en ocasiones, como la presente, en la que así se observa, el principio constitucional de laicidad deba invocarse, a fin de neutralizar los excesos en los que se pueda incurrir. De lo contrario, si se presta atención preferencial e incondicionada a los intereses de una fracción del colectivo afectado, se estarán sentando las bases de la escisión social, disgregando el ordenamiento del Estado que los acoge. En este sentido, la laicidad debe servir de límite a la hora de atender las demandas de promoción de sus derechos, formuladas por los grupos religiosos, ya que su aceptación irrestricta puede poner en peligro, además de los derechos de los demás, la separación, tan trabajosamente alcanzada, entre los ámbitos de actuación político y religioso. A su vez, dicho principio de laicidad, al vincularse a los valores que la Constitución consagra, hace que éstos se erijan en frenos al reconocimiento de aquellas manifestaciones religioso-culturales que los contradicen, al pretender excepcionarlos. Frente a ellas no cabe claudicar, si se quiere que perviva, tanto la paz social, como el modelo mismo de democracia constitucional vigente.

---

(23) A. OLLERO TASSARA, «España, ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional», Madrid, Civitas, 2005, págs. 51 y sigs.

(24) A. CALVO ESPIGA, «Tolerancia, multiculturalismo y democracia: límites de un problema», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, núm. 4, 2003, págs. 73 y sigs.

Es por ello por lo que se ha de promover y garantizar la existencia de un espacio público neutro en el que puedan desarrollarse la convivencia y las relaciones interculturales. A tal fin, habrán de respetarse no solo las creencias e ideas, de expresión, tanto individual como colectiva, sino, también, y muy fundamentalmente, los valores y principios sobre los que se asienta el Estado democrático de Derecho. En consecuencia, han de rechazarse aquellas pretensiones de los grupos, comunidades o confesiones, orientadas a conseguir que sus derechos particulares se sobrepongan a los garantizados indiscriminadamente a todas las personas. Si no es así, se perfilará un modelo de «ciudadanía diferenciada», basado en el reconocimiento de un mosaico informe de grupos humanos, atrincherados en torno a sus privilegios e incomunicados entre sí. La neutralidad de los poderes públicos en materia ideológica y religiosa ha de considerarse así el presupuesto de la coexistencia pacífica entre las distintas convicciones y creencias que se observan en una sociedad plural y democrática. No en vano, la apuesta por la laicidad se liga a la nítida identificación de unos referentes axiológicos universales, que han de actuar como canales de integración y como factores esenciales de ordenación de la convivencia, los cuales no son otros que los derechos fundamentales de la persona, en tanto que expresión histórica y garantía irrenunciable de la dignidad humana (25).

#### 4. CONCLUSIONES

En consecuencia, el principio de laicidad debe servir, esencialmente, para determinar si la actitud de los poderes públicos se ajusta, o no, al mandato constitucional que ordena a los mismos promover el ejercicio los derechos fundamentales de la persona, a efectos de lograr su efectiva realización (arts. 9.2 y 16 CE), o si dicha actuación, lejos de justificarse, redunde, ya en una indeseable confusión de funciones estatales y religiosas, ya en un menoscabo irrazonable del principio de igualdad. En tales supuestos, la laicidad se emplea, por tanto, como *parámetro de la constitucionalidad* de la actuación de los poderes públicos.

Dicha exigencia de laicidad impone así una requisitoria de trato igual a las confesiones y comunidades ideológicas, al tiempo que establece un veto a toda posibilidad de cederles a aquellas ámbitos propios de actuación de los poderes públicos, promoviendo el fenómeno religioso, en sí mismo considerado. Y es que la actividad promocional de los poderes públicos solo puede basarse en

---

(25) J. RUBIO CARRACEDO, «Ciudadanía compleja y democracia», en AAVV, *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2000, págs. 21-45.

una valoración adecuada del alcance que ha de tener el derecho fundamental a la libertad religiosa, y no en una consideración favorable del sustrato social de creencias existente. De lo contrario, esto es, de entenderse que estas forman parte del bien común, en paridad con los valores proclamados en la Constitución, se estará induciendo a hacerlas merecedoras de una protección mayor que la que reciben las ideas o convicciones de naturaleza distinta. Tal aspiración carece de sustento constitucional, al venir a comprometer la exigencia de neutralidad del Estado, garante de la igual libertad de todos. Además, olvida, intencionadamente, que los poderes públicos solo han de favorecer los valores o fines materiales que la Norma Fundamental auspicia, los cuales, al expresar un mínimo ético común, a nadie, en particular, se deben, al referirse, por igual, tanto a creyentes, como a no creyentes.

A este respecto, no hay que olvidar que la libertad religiosa es, por su naturaleza, en esencia, un derecho de libertad, y no un derecho de prestación, aunque, en ocasiones, incorpore una faceta prestacional, que, en todo caso, no forma parte de su contenido esencial. La misma constituye, ante todo, un derecho de autonomía y defensa, que exige de los poderes públicos la no intervención, en garantía de su pacífico goce y disfrute, por individuos y comunidades. De ahí que la dimensión prestacional aludida se haga excepcionalmente presente cuando se requieran hacer efectivas sus condiciones reales de ejercicio, contrarrestando las circunstancias de desigualdad material en que se encuentran, inicialmente, sus concretos titulares. Salvados, por tanto, tales supuestos extraordinarios, la intervención del Estado, efectuada a través de las diversas técnicas posibles de cooperación con las confesiones (art. 16.3 CE), solo puede ocasionar un entrecruce de funciones estatales y eclesiásticas, de las que se derive una reviviscencia del principio de confesionalidad, o la generación de indeseables discriminaciones. La cuestión está, por tanto, en determinar si, en la práctica, se observan, o no, las prevenciones indicadas.

En este sentido, hay que tener muy presente, inicialmente, que la declaración constitucional, en una norma de principio, de la aconfesionalidad del Estado, lleva a la misma a proyectarse sobre un ordenamiento, como el español, surgido, cabe recordar, de una ruptura acordada, y no del todo completa, respecto de un pasado abiertamente confesional. De ahí que se erija, inicialmente, *en canon o parámetro de la adecuación a la Constitución de las normas* en él insertas, que provienen, fundamentalmente, aunque no siempre, de esa época anterior. El principio de laicidad revela así su funcionalidad al servir para contrastar si el paso de un régimen político confesional a otro, que afirma constitucionalmente no serlo, al proclamar, de modo inequívoco, su neutralidad ante el hecho religioso, se ha producido plenamente y con todas sus consecuencias, al

haberse, o no, eliminado del sistema normativo los residuos confesionales, en su caso, todavía existentes.

No obstante lo mucho que se ha avanzado, todavía perduran algunos relevantes vestigios de confesionalidad, que determinan un trato de privilegio a la Iglesia Católica. Algunos de ellos tienen reflejo normativo, de forma renovada, bajo la cobertura del principio de cooperación; mientras que otros simplemente impregnan lo más tradicional de la cultura política nacional, manteniéndose por inercia de tiempos pretéritos, dada la inveterada identificación histórica, que en España ha venido existiendo, entre el poder político y el eclesiástico, unas veces sin consecuencias contrarias a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico (SSTC 19/1985 y 130/1991), pero otras, con menoscabo manifiesto del deber de neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos e, incluso, de los derechos fundamentales de las personas (ATC 551/1985 y SSTC 177/1996 y 101/2004). Parece así evidenciarse, en suma, que la actividad promocional del Estado se ha fundado, en ocasiones, sobre bases que vienen ya dadas y que son espurias, en tanto que impropias de un Estado laico, al resultar incongruentes con los principios de libertad religiosa y de neutralidad estatal. Todos estos vestigios remanentes de confesionalidad y de desigualdad, han de ser interpretados a la luz de los principios de libertad religiosa y de laicidad, para extinguir o minimizar sus efectos. Y, sin duda, la presencia de símbolos religiosos en el ámbito público interfiere, con frecuencia, el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, perturbando la convivencia en una sociedad compleja. Por eso, su asunción por parte de los poderes públicos supone la continuidad del privilegio o, lo que es igual, el mantenimiento de la inveterada identificación confesional del Estado. Todo lo contrario que lo que la Constitución propugna. De ahí que, lamentablemente, la STC 34/2011 represente una ocasión perdida más en la construcción de un régimen mejor y más auténtico de libertades. La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, esbozada en la IX Legislatura, encuentra así pleno sentido en lo que al tratamiento de la simbología religiosa se refiere. Avanzar en pos de la laicidad, profundizando en los rasgos estructurales de nuestro modelo de Estado democrático de Derecho, requiere, sin duda, de esfuerzos más decididos por parte del legislador que eviten las habituales contradicciones y vaivenes jurisprudenciales.