CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 684/2026
Expedient 463/2026

Presidenta
Hble.
Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i consellers
Il·lmes. i il·lms.
Sr. Enrique Fliquete Lliso
Sra. M.ª del Carmen Pérez Cascales
Sr. Joan Carles Carbonell Mateu
Sr. Francisco Javier de Lucas Martín
Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari general
Il·lm.
Sr. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 30 de setembre de 2026, sota la presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el següent dictamen:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 8 de juliol de 2026 (Registre d'entrada del dia 8 de juliol), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la petició de dictamen cursada per Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Canals sobre la ubicació de la bandera de sant Antoni i el retaule ceràmic.

I
ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

Primer. Amb data 8 de juliol de 2026 va tindre entrada en aquest Consell petició de dictamen cursada per Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Canals sobre la ubicació de la bandera de sant Antoni i el retaule ceràmic.

Concretament, en l'escrit de l'autoritat consultant, de 16 de juny de 2026, s'assenyala el següent:

*"**1.** Recientemente se ha cuestionado la conformidad al ordenamiento jurídico, por contener imágenes religiosas, tanto respecto a la ubicación de la bandera de San Antonio Abad en la primera planta del Ayuntamiento en una vitrina acristalada para su protección, como respecto a la ubicación en la fachada del Ayuntamiento de un Retablo de cerámica valenciana, con la figura de San Antonio Abad, al lado del balcón donde se entrega la bandera de San Antonio, indicativo de que en aquel lugar y con la entrega de la bandera se inician las Fiestas Patronales en honor a San Antonio Abad de Canals.*

***2.** Por la Alcaldía, a fin de clarificar la cuestión, se ha solicitado informe a la Actividad C.06 (Cultura) y la Actividad C.07 (Acción cultural y festiva y promoción turística); y a la Secretaría General. Los informes se han emitido en fecha 26/05/2026. Ambos informes constan en el Expediente 2868333X: S051- Ubicación bandera Sant Antoni y Retablo cerámico.*

Dicho expediente se adjunta como Anexo.

***3.** Respecto a la cuestión planteada en el informe de la Secretaría General, de 26/05/2026, se pone de manifiesto, la siguiente conclusión:*

Que "no se aprecia vulneración del ordenamiento jurídico ni respecto de la 'ubicación de la Bandera de San Antonio Abad en la primera planta del Ayuntamiento en una vitrina acristalada para su protección,' ni respecto al 'Retablo de cerámica valenciana, con la figura de San Antonio Abad, situado en la fachada del Ayuntamiento al lado del balcón donde se entrega la bandera de San Antonio, indicativo de que en aquel lugar y con la entrega de la bandera se inician las Fiestas Patronales en honor a San Antonio Abad de Canals…".

S'afegeix en aquest escrit de l'autoritat consultant que *"Es indudable que los símbolos de las Fiestas locales de Canals, de larga tradición histórica, tienen un profundo arraigo en la población vecinal y ejercen una función*

integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria. El cuestionamiento de su ubicación, hasta la fecha pacífica, puede abrir un escenario de polémica y controversias, con grave alteración del consenso y paz social hasta ahora existentes.

Prueba de dicho consenso es que los acuerdos del Pleno que dispusieron las ubicaciones fueron adoptados por Corporaciones democráticas integradas por representantes de la voluntad popular, de todas las tendencias políticas y por unanimidad.

Siendo, igualmente, constatable la identificación y asunción histórica de dichos símbolos por la población vecinal, así como su visualización como signos identitarios".

A conseqüència del que s'ha exposat, se sotmet a aquest òrgan consultiu les qüestions següents:

"¿Vulnera el ordenamiento jurídico la "ubicación de la Bandera de San Antonio Abad en la primera planta del Ayuntamiento en una vitrina acristalada para su protección"?
¿Vulnera el ordenamiento jurídico la ubicación del "Retablo de cerámica valenciana, con la figura de San Antonio Abad, situado en la fachada del Ayuntamiento al lado del balcón donde se entrega la bandera de San Antonio, ¿indicativo de que en aquel lugar y con la entrega de la bandera se inician las Fiestas Patronales en honor a San Antonio Abad de Canals?.

Segon. S'incorpora a l'expedient l'escrit de l'autoritat consultant, l'informe de la secretària general, l'informe CO7. Cultura i 007. Acció cultural i festiva i promoció turística de l'Ajuntament de Canals i documentació addicional de l'ajuntament en el qual consta l'escrit del veí que determina la present petició de dictamen.

II
CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter del dictamen

Aquesta consulta té caràcter facultatiu, de conformitat amb el que disposen els articles 2.2, 9 i 11 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, i en l'article 69 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu, aprovat per Decret 138/1996, de 16 de juliol, del Consell.

En particular, l'article 9 de l'esmentada Llei 10/1994 estableix que les consultes facultatives de les corporacions locals hauran d'interessar-se mitjançant el conseller competent, mentre que l'article 69 del Reglament preveu que les corporacions locals podran formular, degudament raonades, consultes facultatives per mitjà del conseller competent en administracions públiques, qui decidirà el pertinent sobre la seua remissió al Consell Jurídic Consultiu.

En aquest cas, la consulta ha sigut formulada per l'Ajuntament de Canals i remesa a aquest Consell per conducte de la Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència, per la qual cosa procedeix l'emissió d'aquest dictamen amb caràcter facultatiu.

<u>Segona</u>. Objecte de la consulta i antecedents

La consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Canals té per objecte determinar si resulta conforme amb l'ordenament jurídic la presència i ubicació a la casa consistorial de dos elements vinculats a les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat que incorporen la representació d'una figura religiosa.

En concret, se sol·licita pronunciament sobre si vulnera l'ordenament jurídic, d'una part, la ubicació de la bandera de sant Antoni Abat en la primera planta de l'ajuntament, en una vitrina envidrada per a la seua protecció, i, d'una altra, la presència a la façana de la casa consistorial d'un retaule de ceràmica valenciana amb la figura de sant Antoni Abat, situat al costat del balcó on té lloc el tradicional lliurament de la bandera amb la qual s'inicien les Festes Patronals.

La qüestió jurídica se centra, en definitiva, a determinar si la presència d'aquests elements en un edifici públic municipal resulta compatible amb el principi d'aconfessionalitat i neutralitat religiosa dels poders públics derivat de l'article 16.3 de la Constitució, atenent la seua naturalesa, significat, context i vinculació històrica i cultural amb les Festes Patronals de Canals.

<u>Tercera</u>. Marc constitucional: llibertat religiosa, aconfessionalitat i neutralitat dels poders públics

L'examen de la consulta exigeix partir necessàriament de l'article 16 de la Constitució, que, a més de reconéixer la llibertat ideològica, religiosa i de culte com a dret fonamental dels individus i de les comunitats, determina la posició que correspon als poders públics davant el fenomen religiós. El seu apartat 1 garanteix aquesta llibertat "*sense més limitació, en les seues manifestacions, que la necessària per al manteniment de l'ordre públic protegit per la llei*"; l'apartat 2 estableix que ningú podrà ser obligat a declarar sobre la seua ideologia, religió o creences; i l'apartat tercer disposa que "*cap*

confessió tindrà caràcter estatal", al mateix temps que ordena als poders públics, en l'apartat 3, tindre en compte les creences religioses de la societat espanyola i mantindre les consegüents relacions de cooperació amb l'Església Catòlica i les altres confessions.

En el marc de les precitades previsions constitucionals han de distingir-se, encara que es troben estretament relacionades, dos perspectives. D'una part, la llibertat religiosa constitueix un dret fonamental que protegeix l'autodeterminació de cada persona davant el fenomen religiós i garanteix l'exercici de les pròpies conviccions amb immunitat davant de la coacció dels poders públics. D'una altra, l'article 16.3 CE estableix una exigència objectiva d'aconfessionalitat i neutralitat que determina la posició que les institucions públiques han de mantindre davant les diferents creences religioses.

La STC 24/1982, de 13 de maig, FJ 1, constitueix un dels primers pronunciaments en la delimitació d'aquesta dimensió objectiva. En interpretar l'article 16.3 CE, el Tribunal Constitucional va declarar que aquest precepte impedeix *"que los valores o intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos"* i, al mateix temps, *"veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales"*.

L'aconfessionalitat no es redueix, per tant, a la inexistència d'una religió oficial. Impedeix que els poders públics assumisquen com a propis els postulats d'una determinada confessió o actuen institucionalment com a subjectes professantes d'una creença. La mateixa STC 24/1982 vincula aquesta exigència amb la llibertat religiosa dels ciutadans, entesa com un àmbit de llibertat davant de l'actuació estatal. D'ací ve que l'Estat no puga concórrer amb els ciutadans com a subjecte d'actes o actituds de signe religiós, sense perjudici de les actuacions de cooperació constitucionalment previstes i d'aquelles destinades a facilitar l'exercici efectiu de la llibertat religiosa (STC 24/1982, de 13 de maig, FFJJ 1 i 4).

Aquesta doctrina va ser desenvolupada per la STC 177/1996, d'11 de novembre. El Tribunal recorda, en relació amb la dimensió subjectiva del dret, que la llibertat religiosa garanteix *"la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 C.E., incluye también una dimensión externa de agere licere que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, fundamento jurídico 2.°; 120/1990, fundamento jurídico 10 y 137/1990, fundamento jurídico 8.°)"* (FJ 9).

Des de la perspectiva institucional, la mateixa sentències declara que l'article 16.3 CE, en disposar que cap confessió tindrà caràcter estatal, estableix un principi neutralitat dels poders públics en matèria religiosa que, com es va declarar en les SSTC 24/1982 i 340/1993, *"veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales». Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho "a actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado" (STC 24/1982, fundamento jurídico 1.°), cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (art. 1.1 C.E.)"* FJ 9.

Ara bé, la neutralitat constitucional no equival a una absoluta incomunicació entre els poders públics i el fenomen religiós. El mateix article 16.3 CE, després de proclamar que cap confessió tindrà caràcter estatal, ordena mantindre relacions de cooperació amb les confessions religioses. Aquesta articulació entre neutralitat i cooperació va ser formulada amb especial claredat per la STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4, que caracteritza el model constitucional mitjançant la noció de *"aconfessionalitat o laïcisme positiu"*, precisant, en tot cas, que aquesta *"veda qualsevol tipus de confusió entre fins religiosos i estatals"*.

Al costat de l'actitud d'abstenció o neutralitat derivada de l'article 16.3 CE, correspon als poders públics afavorir les condicions necessàries perquè la llibertat dels individus i dels grups siga real i efectiva. Neutralitat i cooperació no constitueixen, per això, exigències contradictòries. Així, la primera exclou la identificació confessional del poder públic, i la segona permet actuacions dirigides a facilitar l'exercici efectiu de la llibertat religiosa, sempre dins dels límits derivats d'aquella neutralitat (STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4).

La STC 154/2002, de 18 de juliol, FJ 6, resumeix l'anterior doctrina assenyalant que, en la seua dimensió objectiva, la llibertat religiosa comporta una doble exigència, *"por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias"*.

Al costat d'aquesta dimensió objectiva, ha de tindre's present el vessant subjectiu de la llibertat religiosa i la seua doble dimensió, interna i externa. Resulten il·lustratives, a aquest efecte, les SSTC 177/1996, d'11 de novembre, i 101/2004, de 2 de juny. La primera, en relació amb la participació d'un militar en uns actes de contingut religiós, va declarar que l'article 16.3 CE no impedeix, per si mateix, la participació institucional de les Forces Armades en determinades cerimònies d'aquesta naturalesa, però que la llibertat religiosa negativa garanteix a cada persona la facultat de decidir si desitja prendre part en aquestes (FJ 10).

Per part seua, la STC 101/2004 va projectar aquesta doctrina sobre el supòsit d'un membre del Cos Nacional de Policia al qual s'havia ordenat participar uniformat en una processó de Setmana Santa. El Tribunal va distingir entre la prestació d'un servei policial ordinari destinat a garantir la seguretat d'una manifestació pública i una participació institucional integrada en la mateixa solemnitat religiosa, concloent que aquesta última no podia imposar-se al funcionari contra les seues conviccions (FFJJ 3 i 4).

De la doctrina exposada resulten dues exigències constitucionals relacionades però diferenciables. En el pla institucional, l'article 16.3 CE imposa als poders públics una posició de neutralitat que exclou la seua identificació amb una determinada confessió, l'assumpció de postulats religiosos com a propis i la confusió entre funcions públiques i religioses. En el pla individual, l'article 16.1 CE garanteix a cada persona un àmbit de llibertat davant de qualsevol actuació pública que li impose la professió, exterioització o pràctica de determinades creences.

Això no significa que la Constitució establisca una obligació general d'eliminar de l'àmbit públic qualsevol manifestació que presente una relació històrica, cultural o institucional amb el fenomen religiós. La neutralitat constitucional tampoc pot identificar-se amb una prohibició absoluta de tota relació entre els poders públics i les confessions, perquè el mateix article 16.3 CE preveu expressament relacions de cooperació. El constitucionalment proscrit és que l'actuació pública comporte identificació confessional, confusió entre funcions estatals i religioses o coacció sobre la llibertat de consciència.

Assentat aquest marc general, cal tindre en compte que la consulta planteja una qüestió més específica. Així, no s'examina la imposició a una persona de la participació en un acte de culte ni, pròpiament, el règim de cooperació de l'ajuntament amb una confessió religiosa, sinó la presència en espais de titularitat municipal de determinats elements que incorporen una representació de significació religiosa i que apareixen, al mateix temps, vinculats a una tradició històrica i festiva local.

Doncs bé, l'examen d'aquesta qüestió exigeix determinar quan la presència d'un signe d'origen o contingut religiós en un espai públic pot ser objectivament interpretada com a expressió d'adhesió confessional del poder públic, qüestió sobre la qual existeix una doctrina constitucional i jurisprudencial específica que s'examina en la consideració següent.

<u>Quarta</u>. Doctrina constitucional i jurisprudencial sobre símbols d'origen o significació religiosa en espais públics

Del marc constitucional exposat en la consideració anterior resulta que l'article 16.3 CE imposa als poders públics un deure de neutralitat religiosa que exclou la seua identificació amb una determinada confessió i qualsevol confusió entre funcions públiques i religioses. No obstant això, resulta necessari precisar l'abast d'aquest principi quan el controvertit no és la participació d'una institució pública en un acte de culte ni la imposició a una persona d'una conducta religiosa, sinó, com s'ha exposat, la presència o conservació, en un espai o institució pública, d'un element que presenta un origen o una significació religiosa.

La jurisprudència constitucional no ha deduït del principi d'aconfessionalitat una regla general conforme a la qual tot element de procedència o contingut religiós haja de quedar exclòs de l'àmbit públic. L'examen constitucional presenta un caràcter contextual; és a dir, ha d'atendre's al significat actual de l'element, a la funció que exerceix, al lloc i circumstàncies en què apareix, a la seua trajectòria històrica, a la seua eventual pluralitat de significats i, en últim terme, a si la seua presència pot ser objectivament interpretada com a expressió d'adhesió de la institució pública als postulats d'una determinada confessió.

Un primer antecedent d'aquesta doctrina es troba en la STC 94/1985, de 29 de juliol, FJ 7. Encara que la sentència es referia a símbols de naturalesa política i territorial, el Tribunal va formular una consideració general sobre la capacitat dels símbols per a adquirir, amb el transcurs del temps, significats que transcendeixen el seu sentit originari. Va assenyalar que, *"enriquecido con el transcurso del tiempo"*, el símbolo puede acumular *"toda la carga histórica de una comunidad"* i *"adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada*". Aquesta doctrina seria posteriorment assumida per la STC 34/2011 en examinar signes de procedència religiosa.

En una línia complementària, la STC 19/1985, de 13 de febrer, FJ 4, en analitzar l'establiment del diumenge com a dia de descans setmanal, va reconéixer el seu origen i vinculació històrica amb la tradició cristiana, però va rebutjar que aquest origen determinara per si sol la seua naturalesa jurídica present, atés el significat secular i laboral adquirit per la institució. L'origen religiós d'una institució, pràctica o signe constitueix un element rellevant per a la seua comprensió, però no determina necessàriament el seu significat jurídic actual. Assenyala el Tribunal el següent: *"Que el descanso semanal corresponda en España, como en los pueblos de civilización cristiana, al domingo, obedece a que tal día es el que por mandato religioso y por tradición, se ha acogido en estos pueblos; esto no puede llevar a la creencia de que se trata del mantenimiento de una institución con origen causal único religioso, pues, aunque la cuestión se haya debatido y se haya destacado el origen o la motivación religiosa del descanso semanal, recayente en un período que comprenda el domingo, es inequívoco en el Estatuto de los Trabajadores, y*

en la precedente (Ley de Relaciones Laborales) y las más anteriores, con la excepción de la Ley de Descanso Dominical de 1940, que el descanso semanal es una institución secular y laboral, que si comprende el «domingo» como regla general de descanso semanal es porque este día de la semana es el consagrado por la tradición (…)".

També resulta d'interés la STC 130/1991, de 6 de juny, relativa a la modificació de l'emblema de la Universitat de València, del qual es va suprimir la imatge de la Mare de Déu de la Sapiència que tradicionalment havia format part d'aquell. La controvèrsia va ser resolta pel Tribunal Constitucional des de la perspectiva de l'autonomia universitària, reconeixent a la Universitat la facultat de decidir sobre la configuració dels seus símbols representatius.

La rellevància d'aquesta Sentència per a la qüestió objecte de dictamen deriva de la interpretació que, posteriorment, va efectuar-ne la STC 34/2011, de 28 de març, FJ 4. En tractar la compatibilitat de determinats signes d'origen religiós amb el principi d'aconfessionalitat, aquesta última sentència va recordar que, en el supòsit de la Universitat de València, s'havia considerat conforme amb l'article 16.3 CE la decisió de suprimir la imatge religiosa, precisant al mateix temps que també hauria sigut compatible amb aquest precepte l'opció de mantindre-la.

Sobre aquests antecedents es va dictar l'esmentada STC 34/2011, de 28 de març, que constitueix el pronunciament determinant per a resoldre la present consulta. El recurs d'empara tenia per objecte determinats preceptes dels Estatuts de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Sevilla que, després de proclamar expressament el caràcter aconfessional de la corporació, establien que aquesta, *"per secular tradició"*, tenia per patrona la Santíssima Mare de Déu en el Misteri de la seua Immaculada Concepció. Es plantejava, per tant, si el manteniment institucional d'un patronatge d'inequívoca procedència i significació religiosa per una corporació de dret públic resultava compatible amb el deure de neutralitat derivat de l'article 16.3 CE (FJ 4).

El Tribunal parteix que totes les institucions públiques es troben sotmeses al principi de neutralitat religiosa, però adverteix que els ens i institucions adopten *"signos de identidad que contribuyan a dotarle de un carácter integrador ad intra y recognoscible ad extra, tales como la denominación –elemento de individualización por excelencia–, pero contingentemente también los emblemas, escudos, banderas, himnos, alegorías, divisas, lemas, conmemoraciones y otros múltiples y de diversa índole, entre los que pueden encontrarse, eventualmente, los patronazgos, en su origen propios de aquellas confesiones cristianas que creen en la intercesión de los santos y a cuya mediación se acogen los miembros de un determinado colectivo"*. Afegeix que "*la configuración de estos signos de identidad puede obedecer a múltiples factores y cuando una religión es mayoritaria en una sociedad sus símbolos comparten la historia política y cultural de ésta, lo que*

origina que no pocos elementos representativos de los entes territoriales, corporaciones e instituciones públicas tengan una connotación religiosa. Ésta es la razón por la que símbolos y atributos propios del Cristianismo figuran insertos en nuestro escudo nacional, en los de las banderas de varias Comunidades Autónomas y en los de numerosas provincias, ciudades y poblaciones; asimismo, el nombre de múltiples municipios e instituciones públicas trae causa de personas o hechos vinculados a la religión cristiana; y en variadas festividades, conmemoraciones o actuaciones institucionales resulta reconocible su procedencia religiosa" (FJ 4).

A partir d'aquestes premisses, la Sentència afirma que "*Por consiguiente, es obvio que no basta con constatar el origen religioso de un signo identitario para que deba atribuírsele un significado actual que afecte a la neutralidad religiosa que a los poderes públicos impone el art. 16.3 CE".* Per això, "*La cuestión se centra en dilucidar, en cada caso, si ante el posible carácter polisémico de un signo de identidad, domina en él su significación religiosa en un grado que permita inferir razonablemente una adhesión del ente o institución a los postulados religiosos que el signo representa".*

La doctrina constitucional desplaça així l'anàlisi des d'una consideració exclusivament genètica del símbol cap a una valoració del seu significat actual i contextual. L'origen religiós o la presència d'una representació confessional constitueixen dades jurídicament rellevants i no poden ser ignorats o artificialment privats de significat; però tampoc permeten, per si sols, concloure que la institució pública que conserva o utilitza l'element s'adherisca a les creences que aquest representa. Quan concórreguen diversos significats, ha de determinar-se quina és la significació objectiva que el signe presenta en les concretes circumstàncies en les quals s'integra.

La STC 34/2011 incorpora, a aquest efecte, un segon criteri relatiu al significat social del símbol. El Tribunal assenyala que "*A tal fin, nuestra labor hermenéutica debe comenzar tomando en consideración que todo signo identitario es el resultado de una convención social y tiene sentido en tanto se lo da el consenso colectivo".* D'això deriva que la valoració individual de qui atribueix a l'element un significat religiós incompatible amb la neutralitat no pot constituir per si sola el paràmetre determinant per a resoldre la controvèrsia. Per això, recorda que *"no resulta suficiente que quien pida su supresión le atribuya un significado religioso incompatible con el deber de neutralidad religiosa, ya que sobre la valoración individual y subjetiva de su significado debe prevalecer la comúnmente aceptada, pues lo contrario supondría vaciar de contenido el sentido de los símbolos, que siempre es social".*

Pel que fa a la "convenció social" i al "consens col·lectiu", la compatibilitat constitucional d'un símbol no depén del fet que siga acceptat per la unanimitat o per la majoria dels ciutadans, perquè el contingut del

principi de neutralitat religiosa no pot quedar a la disposició d'una majoria. La doctrina constitucional exigeix objectivar el judici sobre el significat de l'element, evitant que aquest quede determinat exclusivament per la percepció subjectiva de qui sol·licita la seua retirada o, en sentit contrari, dels qui defenen el seu manteniment. Hauran de ponderar-se, per això, dades verificables com la seua trajectòria històrica, la seua funció, el context en què apareix, el lloc que ocupa, la forma en què és utilitzat per la institució i el significat que ha adquirit en l'àmbit social en el qual s'integra.

La STC 34/2011 dona suport a la seua doctrina en la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans -Gran Sala- de 18 de març de 2011, assumpte Lautsi i altres c. Itàlia, (amb remissió a les SSTEDH Zengin c. Turquia, § 64; i Folgerø i altres c. Noruega, § 94), relativa a la presència de crucifixos a les aules de centres públics italians. El Tribunal Europeu va assenyalar, en el seu § 66, que la percepció subjectiva de la demandant, encara que comprensible, no bastava per si mateixa per a caracteritzar una vulneració del dret invocat. L'apreciació individual del significat del símbol constitueix, per tant, un element que pot ser pres en consideració, però no substitueix l'examen objectiu del context i dels efectes de l'actuació pública.

Un tercer element del cànon establert per la STC 34/2011 consisteix a atendre no l'origen del signe, sinó a la seua percepció en el temps present. El Tribunal admet que determinats elements sorgits en un context religiós poden haver incorporat, a conseqüència de la seua trajectòria històrica i del procés de secularització de la societat, altres significats de caràcter cultural, històric, tradicional o institucional. Això no significa que el símbol haja perdut necessàriament la seua significació religiosa per als creients. El rellevant és precisament el seu possible caràcter polisèmic; és a dir, la coexistència d'una significació religiosa amb altres de diferent naturalesa no comporta, per si sola, una vulneració de l'article 16.3 CE; caldrà determinar quin és el significat que objectivament presenta en el context concret i si la seua dimensió religiosa permet inferir una adhesió confessional de la institució.

Així, la STC 19/1985 va posar de manifest que l'origen religiós del descans dominical no impedia reconéixer la seua actual naturalesa secular i laboral; i la STC 130/1991 va mostrar que la presència històrica d'una representació religiosa en un emblema institucional no determina constitucionalment, per si sola, ni la seua necessària conservació ni supressió. La Constitució exigeix valorar el significat present de l'element i no convertir el seu origen històric en un criteri automàtic de decisió.

A aquests criteris s'afegeix la naturalesa de la presència del símbol i la seua capacitat d'incidència sobre la llibertat de consciència. En l'assumpte *Lautsi*, el Tribunal Europeu va qualificar el crucifix exposat a l'aula com un símbol essencialment passiu i va considerar que la seua influència no podia equiparar-se a la d'un discurs didàctic o a la participació en activitats

religioses. La rellevància d'aquest criteri no consisteix a afirmar que tot símbol passiu siga, per aquest sol fet, constitucionalment irrellevant, sinó a diferenciar la seua mera presència d'aquelles actuacions públiques que impliquen una activitat confessional o poden projectar-se directament sobre la consciència i conducta de les persones (STEDH (Gran Sala), Lautsi i altres c. Itàlia, § 72).

D'aquesta manera, la STC 34/2011 va aplicar aquests criteris al patronatge qüestionat. Va atendre el seu caràcter de tradició secular i a la seua integració històrica entre les senyes d'identitat de la corporació i va concloure que "*cuando una tradición religiosa se encuentra integrada en el conjunto del tejido social de un determinado colectivo, no cabe sostener que a través de ella los poderes públicos pretendan transmitir un respaldo o adherencia a postulados religiosos*". D'aquesta manera, el Tribunal no nega la procedència ni la significació religiosa del patronatge, el que descarta és que, ateses les circumstàncies examinades, aquesta significació permeta identificar objectivament a la corporació amb els postulats religiosos representats.

La Sentència diferencia, a més, aquest pla objectiu de la neutralitat institucional de la possible afectació de la llibertat religiosa individual. En el seu FJ 5 assenyala que els elements representatius, singularment els estàtics, "*son escasamente idóneos en las sociedades actuales para incidir en la esfera subjetiva de la libertad religiosa de las personas, esto es, para contribuir a que los individuos adquirieran, pierdan o sustituyan sus posibles creencias religiosas, o para que sobre tales creencias o ausencia de ellas se expresen de palabra o por obra, o dejen de hacerlo*". Diferent seria que, a conseqüència de la tradició o del patronatge, s'obligara una persona a participar en actes de culte o de naturalesa religiosa contra les seues conviccions. En tal supòsit entraria en joc el vessant negatiu de la llibertat religiosa examinada, entre altres, en les SSTC 177/1996 i 101/2004.

La doctrina constitucional exposada troba el seu reflex en la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 2 de desembre de 2014, recurs de cassació núm. 905/2012, relativa a la denominada Cruz de la Muela, situada al terme municipal d'Orihuela. En aquesta sentència es discutia la compatibilitat amb el principi d'aconfessionalitat de la permanència, en un espai de titularitat pública, d'una creu de significació religiosa. En el seu fonament de dret quart, la sentència recull el raonament del Ministeri Fiscal, construït precisament sobre la STC 34/2011, conforme al qual "*no basta simplemente con un planteamiento subjetivo del principio constitucional de aconfesionalidad del Estado para entender que la mera presencia de un símbolo religioso pueda vulnerar el derecho subjetivo a la libertad ideológica o religiosa*". El raonament afegeix que la mera existència de tals símbols no permet considerar compromesa l'aconfessionalitat quan es

troben arrelats en la comunitat i apareixen integrats en la seua tradició cultural.

Especial importància té el fonament de dret cinqué, en el qual la Sala efectua la valoració concreta de la Cruz de la Muela. El Tribunal no desconeix la seua naturalesa religiosa, sinó que atén conjuntament la seua antiguitat, al seu arrelament prolongat i a la seua incorporació a la fisonomia cultural i social d'Orihuela, afirmant que la creu forma part, *"no sólo ya de la simbología religiosa tradicional de la población alicantina de Orihuela sino además de su propia fisonomía cultural, porque así lo ha querido el consenso social, que no sólo se remonta, como pretende la parte actora, a una etapa predemocrática anterior a la Constitución de 1978, sino que sus orígenes son muy anteriores, situados concretamente en el año 1411. Todo ello aunque la cruz actual no sea la original, lo que, en cualquier caso, revela su arraigo popular durante más de seiscientos años y su incardinación dentro de la propia tradición cultural y social de Orihuela y de su patrimonio histórico religioso cultura"*.

La Sala aplica la STC 34/2011 i subratlla la necessitat de prendre en consideració *"no tant l'origen del signe o símbol com la seua percepció en el temps present"*. La rellevància del pronunciament resideix, per tant, en què el Tribunal Suprem no nega la significació religiosa de la creu, però la seua trajectòria històrica, arrelament i integració en la tradició cultural i social constituïen circumstàncies rellevants per a determinar si la seua permanència podia ser interpretada com a expressió d'adhesió confessional del poder públic.

La Sentència del Tribunal Suprem de 2 de desembre de 2014 recorda, a més, com a precedent doctrinal, la Sentència de la mateixa Sala de 4 de març de 2013 (recurs de cassació núm. 4280/2011), dictada en relació amb la pretensió de retirada del denominat "Crist de Monteagudo".

De la doctrina constitucional i jurisprudencial exposada pot extraure's, per consegüent, el cànon d'enjudiciament que haurà d'aplicar-se als dos elements objecte de la present consulta.

Així, d'una banda, el principi de neutralitat derivat de l'article 16.3 CE resulta plenament exigible als ens públics, però d'ell no deriva una prohibició general i abstracta de la presència en els espais públics d'elements que tinguen origen o significació religiosa.

D'altra banda, ha de determinar-se el significat objectiu i actual de l'element, atenent el seu possible caràcter polisèmic. La qüestió consisteix a determinar quina significació presenta l'element en les concretes circumstàncies en què es troba integrat.

A més, aquesta valoració ha de ser objectiva i contextual. Han de ponderar-se, entre altres extrems, la seua trajectòria històrica, titularitat, funció, arrelament, lloc d'emplaçament, circumstàncies d'utilització, conducta de la institució pública respecte d'aquest i significat socialment recognoscible. Ni la percepció individual de qui considera l'element exclusivament religiós ni la seua eventual acceptació majoritària poden substituir aquest judici jurídic objectiu.

Finalment, ha d'atendre's a la naturalesa de la presència de l'element i a la seua incidència sobre la llibertat de consciència, distingint entre la seua mera conservació o exposició passiva i aquelles actuacions institucionals que impliquen pràctiques religioses, actes de culte, promoció confessional o imposició de conductes de contingut religiós a ciutadans o empleats públics.

Tots aquests criteris conformen el paràmetre dissenyat per la STC 34/2011, FJ 4, a l'efecte de l'examen sobre la neutralitat religiosa exigida per l'article 16.3 CE.

Per tot això, l'aplicació d'aquest cànon al supòsit sotmés a consulta exigeix, abans d'examinar separadament la bandera i el retaule ceràmic, precisar el context històric, cultural, festiu i institucional en el qual els dos elements es troben inserits. Procedeix, per això, analitzar la naturalesa de les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat de Canals i l'àmbit d'intervenció que en aquestes correspon a l'ajuntament.

Cinquena. Les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat de Canals: dimensió històrica, cultural i festiva i àmbit de competència municipal

L'aplicació del cànon d'enjudiciament establert en la consideració anterior exigeix precisar el context en el qual s'insereixen els dos elements objecte de consulta. Conforme a la doctrina exposada, la significació actual d'un element d'origen o contingut religiós no pot determinar-se de manera aïllada, sinó atenent, entre altres circumstàncies, a la seua trajectòria, funció i context. Resulta necessari, per això, fer una referència a la naturalesa de les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat de Canals i l'àmbit d'intervenció que en aquestes correspon a l'ajuntament.

A aquest efecte, l'informe emés el 26 de maig de 2026 per les activitats municipals C.06 (Cultura) i C.07 (Acció cultural i festiva i promoció turística), incorporat a l'expedient, situa l'antiguitat de les Festes l'any 1748, sobre la base de les fonts històriques que s'hi relacionen. El mateix informe assenyala que els actes no purament religiosos de la celebració han sigut organitzats històricament per l'ajuntament i deixa constància de l'existència d'una regulació municipal de les Festes anterior a l'actualment vigent, entre ella la denominada *Normativa complementaria para la organización de las fiestas*

patronales, publicada en el *Butlletí Oficial de la Província de València* núm. 136, de 9 de juny de 1989.

El rellevant, a l'efecte del present Dictamen, és que la documentació aportada posa de manifest una celebració de prolongada continuïtat temporal i una intervenció municipal igualment sostinguda en aquells aspectes de la Festa que no presenten caràcter purament religiós.

La dimensió cultural, tradicional i festiva de la celebració compta, a més, amb reconeixements administratius específics. Segons consta en els informes municipals, les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat van ser declarades Festa d'Interés Turístic Autonòmic de la Comunitat Valenciana mitjançant Resolució de 12 de maig de 2008, de la consellera de Turisme i presidenta de l'Agència Valenciana del Turisme, publicada en el DOGV núm. 5778, de 5 de juny de 2008. Posteriorment, mitjançant Resolució de 27 d'agost de 2018, de la secretaria d'Estat de Turisme, publicada en el BOE núm. 224, de 15 de setembre de 2018, es va concedir a les *«Festes Patronals en honor a sant Antoni Abat»*, de Canals (València), el títol de Festa d'Interés Turístic Nacional.

L'informe de Secretaria posa en relació aquests reconeixements amb els criteris establerts en la normativa reguladora d'aquesta classe de declaracions. En particular, assenyala que la declaració autonòmica atenia, conforme al Decret 119/2006, de 28 de juliol, del Consell, a circumstàncies com l'arrelament popular, l'originalitat, el valor cultural, el caràcter lúdicofestiu, l'antiguitat, la capacitat d'atracció de visitants i la periodicitat de la celebració. Respecte de la declaració d'interés turístic nacional, l'informe recorda que l'Ordre ITC/1763/2006, de 3 de maig, llavors aplicable, preveia com a objecte de reconeixement les festes o esdeveniments que constituïren manifestacions de valors culturals i de tradició popular i que presentaren especial importància com a atractiu turístic, valorant-se, entre altres factors, la seua antiguitat i continuïtat, arrelament i originalitat.

Cal tindre en compte que la mateixa denominació de les Festes, l'advocació sota la qual se celebren i l'existència d'actes de culte posen de manifest una dimensió religiosa. No obstant això, al costat d'aquesta dimensió, la documentació incorporada a l'expedient i els referits reconeixements administratius permeten apreciar igualment una dimensió històrica, cultural, tradicional, festiva i turística de la celebració considerada en el seu conjunt, sense traslladar automàticament aquesta pluralitat de significats a cada un dels elements concrets que la integren, la naturalesa i la funció dels quals seran analitzats separadament.

D'altra banda, resulta necessari precisar el fonament jurídic de la intervenció municipal en la seua organització.

Aquesta intervenció no descansa únicament en una pràctica històrica local. L'article 25.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, reconeix al municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seues competències, la capacitat de promoure activitats i prestar serveis públics que contribuïsquen a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal. Entre les matèries en les quals l'apartat segon del mateix precepte atribueix competències pròpies municipals es troben la *"informació i promoció de l'activitat turística d'interés i àmbit local"* (lletra h) i la *"promoció de la cultura i equipaments culturals"* (lletra m).

En l'àmbit autonòmic, l'article 33 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana, regula, així mateix, entre les matèries de competència municipal, les relacionades amb el patrimoni historicoartístic (article 33.3.e) i amb les *"activitats o instal·lacions culturals i esportives; ocupació del temps lliure; turisme"* (article 33.3.n). La intervenció municipal en les dimensions culturals, festives i turístiques d'una celebració d'interés local troba, per tant, cobertura en el règim general de competències municipals.

Sobre aquest marc legal es projecta la regulació aprovada per l'Ajuntament de Canals. Segons consta en els informes de Cultura i Acció cultural i festiva i de Secretaria General, el Ple municipal, en sessió de 30 de setembre de 2010, va aprovar definitivament la Norma Reguladora de les Festes Patronals de Canals, publicada en el *Butlletí Oficial de la Província de València* núm. 258, de 30 d'octubre de 2010.

El seu article 1 estableix que "*Les Festes Patronals de Canals que se celebren a vista de sant Antoni Abat són de plena competència de l'Ajuntament, exceptuat els actes purament religiosos els quals quedaran regulats per la parròquia".*

El mateix precepte disposa que l'ajuntament nomenarà oficialment els festers de sant Antoni Abat i podrà delegar en ells aquells actes que estime pertinents. La regulació municipal estableix, així, una delimitació expressa entre l'àmbit d'intervenció de l'ajuntament en les festes i els actes qualificats com purament religiosos, la regulació dels quals atribueix a la parròquia. Aquests extrems apareixen reproduïts en els informes municipals incorporats a l'expedient. Aquesta separació és coherent, en el pla normatiu, amb l'exigència constitucional d'evitar la confusió entre funcions públiques i religioses exposada en les consideracions anteriors.

En definitiva, de la documentació incorporada a l'expedient resulta que les Festes Patronals en honor a Sant Antoni Abat constitueixen una celebració de prolongada tradició local en la qual concorren una dimensió religiosa i altres de caràcter històric, cultural, tradicional, festiu i turístic; que aquestes últimes han rebut reconeixement administratiu mitjançant les declaracions d'interés turístic autonòmic i nacional; i que la intervenció de l'ajuntament en

l'organització de la celebració troba fonament tant en la legislació de règim local com en la regulació municipal específicament aprovada per a les festes.

Aquestes circumstàncies permeten establir el context en el qual s'insereixen els dos elements controvertits. Ara bé, serà necessari examinar separadament la naturalesa, titularitat, trajectòria, funció, emplaçament i forma de presència de la bandera de sant Antoni Abat i del retaule ceràmic per a determinar el seu significat objectiu actual i valorar la seua compatibilitat amb el principi de neutralitat religiosa.

<u>Sisena.</u> La bandera de sant Antoni Abat: titularitat, funció, ubicació i valoració conforme al principi de neutralitat religiosa

La primera de les qüestions plantejades per l'Ajuntament de Canals es refereix a la ubicació de la bandera de sant Antoni Abat en la primera planta de la casa consistorial, dins d'una vitrina envidrada destinada a la seua protecció. La seua valoració conforme al cànon establert en la consideració quarta exigeix atendre les circumstàncies objectives que resulten de l'expedient sobre la seua titularitat, trajectòria, funció dins de les festes i forma de presència en l'edifici municipal.

Encara que la documentació i la normativa municipal utilitzen l'expressió "Bandera de Sant Antoni" en singular, l'informe emés el 26 de maig de 2026 per les activitats municipals C.06 (Cultura) i C.07 (Acció cultural i festiva i promoció turística) fa constar l'existència material de dues banderes que reprodueixen les mateixes imatges. Segons aquest informe, una d'aquestes s'utilitza durant els dies 16 i 17 de gener i l'altra, de menors dimensions i pes, durant la jornada d'*Els Parells*, el dia 18 de gener, precisant-se que la referència a la "Bandera" com a símbol de les Festes comprén les dues peces.

De la documentació incorporada a l'expedient resulta la seua titularitat municipal. L'informe de Cultura reprodueix, en aquest sentit, l'acord adoptat pel Ple de l'Ajuntament, en sessió de 5 de maig de 1928, en el qual es va fer constar l'adquisició de dues banderes a la casa Justo Burillo de València per a les tradicionals festes a vista de sant Antoni Abat. Davant la insuficiència de les quantitats recaptades per a satisfer íntegrament el seu cost, fixat en 1.370 pessetes, la corporació va acordar pagar amb càrrec al pressupost municipal la quantitat restant. En l'acta s'expressa que "(…) *los donativos y funciones hechas para recabar fondos con destino al pago de las dos banderas adquiridas por este ayuntamiento (...) para las tradicionales fiestas que en honor al Patrón San Antonio Abad, celebra esta población (...) no se había recaudado lo suficiente a cubrir el total coste (...) y la Corporación en su vista acordó satisfacer (...) la expresada suma (...)".*

El mateix acord deixa constància de l'existència d'una bandera anterior que era utilitzada en les festes i que es trobava deteriorada. La documentació de 1928 permet apreciar, per tant, no sols l'adquisició municipal de les peces actualment considerades, sinó també la continuïtat històrica de la utilització d'una bandera vinculada a la celebració.

La titularitat municipal apareix, posteriorment, corroborada per l'Inventari de Béns de l'Ajuntament, aprovat pel Ple el 31 de març de 2011, en el qual les dues peces figuren en l'epígraf 7 –"Mobles no compresos en anteriors epígrafs"-, identificades amb els números 0114 0373 i 0114 0379 i amb ubicació a la "casa consistorial 1a planta-recepció". Es tracta, per consegüent, de béns pertanyents a l'ajuntament i incorporats al seu inventari patrimonial. Aquesta circumstància ha de diferenciar-se de la seua eventual condició de símbol oficial del municipi, que no concorre en aquest cas. Així, en l'informe de Secretaria s'assenyala que ni la bandera ni el retaule tenen la consideració de símbols municipals oficials conforme a la normativa local sobre honors i distincions.

A més de la titularitat, cal destacar la funció atribuïda a la bandera dins de les Festes Patronals. L'article 7 de la Norma Reguladora de les Festes Patronals de Canals regula la seua utilització. Conforme al seu apartat 7.1, la bandera és entregada per l'alcalde als festers en el tradicional acte que té lloc al matí del dia 16 de gener a la casa de la vila. Finalitzades les festes, l'apartat 7.4 disposa la seua devolució a l'ajuntament mitjançant un acte públic celebrat davant el balcó de la casa de la vila, amb presència de l'alcalde o alcaldessa i de la resta d'autoritats.

L'informe de Cultura afegeix que un dels principals càrrecs festers rep precisament la denominació de "Bandera". A més, relaciona el lliurament de la peça per l'alcalde des del balcó de l'ajuntament amb l'inici de les Festes. Així mateix, documenta la seua utilització durant els diferents dies de la celebració, inclosa la jornada d'*Els Parells*. La bandera apareix, així, incorporada de manera estable en determinats actes tradicionals de la festa, l'organització i el desenvolupament de la qual es troben regulats municipalment.

La ubicació de la bandera a la casa consistorial presenta, a més, continuïtat documental. Segons l'informe de Cultura, les banderes es conserven en una vitrina envidrada situada en la recepció de la primera planta de l'ajuntament, espai utilitzat com a sala d'espera i avantsala dels despatxos de l'Alcaldia i del primer tinent d'alcalde. Aquesta localització coincideix amb la consignada posteriorment en l'inventari municipal aprovat en 2011.

La reserva d'un espai específic per a la bandera és, a més, anterior a la vigent norma reguladora. Consta en l'expedient que el Ple municipal, en sessió

de 2 d'octubre de 1987, va examinar una *"Moció presentada pel Grup Popular relativa a lloc d'honor per a la bandera de sant Antoni*" i va adoptar el corresponent acord. Posteriorment, l'article 7.5 de la Norma Reguladora de 2010 va disposar que "*La bandera de sant Antoni haurà d'ocupar dins de la casa de la vila el lloc d'honor habilitat per a tal efecte".*

Com s'ha dit en la consideració quarta, la presència d'una imatge o referència de procedència religiosa no resulta incompatible, per aquesta sola dada, amb el principi de neutralitat de l'article 16.3 CE. El judici ha de determinar el significat objectiu i actual de l'element atenent la seua trajectòria, titularitat, funció, emplaçament i forma d'utilització i, en últim terme, establir si la seua significació religiosa domina en un grau que permeta inferir raonablement una adhesió de la institució pública als postulats religiosos que representa.

Des d'aquesta perspectiva, ha d'indicar-se, en primer lloc, que la bandera presenta una dimensió religiosa. Les peces incorporen la representació de sant Antoni Abat, sant sota l'advocació del qual se celebren les Festes Patronals, i la seua mateixa denominació conserva expressament aquesta referència. Ara bé, les dades recollides en els informes que consten en l'expedient posen de manifest que aquesta significació religiosa no esgota el seu significat objectiu actual. La bandera presenta una trajectòria històrica documentada. Així, pertany a l'ajuntament i figura incorporada al seu Inventari de Béns; intervé des de fa dècades en determinats actes tradicionals de les festes; el seu lliurament i devolució estan específicament regulades per la normativa municipal; i, fora del període festiu, roman sota custòdia de l'ajuntament a la casa consistorial. Concorren, per tant, al costat de la seua dimensió religiosa, significacions històriques, festives i institucionals sustentades en circumstàncies objectivament documentades.

Aquesta apreciació no es fonamenta en l'acceptació majoritària del símbol ni en l'arrelament que subjectivament puga atribuir-se-li, sinó en els elements històrics, jurídics i funcionals que consten en l'expedient. És aquesta valoració objectiva i contextual la que exigeix la doctrina de la STC 34/2011 davant d'una caracterització del signe basada exclusivament en l'origen o en la percepció subjectiva dels qui defenguen la seua conservació o la seua retirada.

Cal destacar el fet que la normativa municipal reserve a la bandera un "lloc d'honor" dins de la casa de la vila. L'expressió posa de manifest una singular consideració institucional. No obstant això, tampoc ha de valorar-se aïlladament. L'article 7 de la Norma Reguladora disciplina conjuntament el lliurament de la bandera per l'alcalde, la seua utilització durant les festes, la seua posterior devolució a l'ajuntament i la seua permanència a la casa de la vila; i la ubicació actual respon, a més, a un acord plenari de 1987 i apareix consignada en l'Inventari municipal de 2011. En aquest context, el "lloc

d'honor" es troba vinculat al tractament institucional dispensat a un bé municipal estretament relacionat amb les festes, sense que conste en l'expedient que la seua exposició permanent comporte un acte de culte, veneració religiosa o professió institucional de fe.

També resulta rellevant la forma concreta de presència de la bandera en l'edifici municipal. Les peces romanen conservades en una vitrina envidrada i no consta que aquesta exposició es trobe associada a cap pràctica religiosa ni que els que accedeixen a les dependències municipals hagen de realitzar actes d'homenatge, veneració o exteriorització de creences. Es tracta, per tant, d'una presència estàtica, circumstància que, sense ser per si sola determinant, ha de ponderar-se juntament amb la resta de elements.

D'aquesta manera, la valoració conjunta d'aquestes circumstàncies permet concloure que la significació religiosa de la Bandera no presenta, en el context acreditat en l'expedient, un caràcter dominant de tal intensitat que permeta inferir raonablement una adhesió de l'Ajuntament de Canals als postulats religiosos representats pel signe. A la seua dimensió religiosa se superposen una trajectòria històrica, una titularitat municipal, una funció festiva específicament regulada i una significació institucional derivada de la seua participació en determinats actes tradicionals de la celebració i de la seua custòdia per l'ajuntament. Tal situació respon al caràcter polisèmic al qual es refereix la STC 34/2011, de 28 de març, FJ 4.

Tampoc s'aprecia, des de la perspectiva de l'article 16.1 CE, una afectació de la dimensió subjectiva de la llibertat religiosa. La mera conservació de la bandera en la vitrina de la casa consistorial no comporta, segons les dades que consten en l'expedient, cap obligació per a ciutadans o empleats públics de participar en pràctiques religioses, retre homenatge a l'element o exterioritzar determinades creences. No concorre, per tant, la imposició sobre la llibertat de consciència que caracteritzava els supòsits examinats, entre altres, en les SSTC 177/1996, d'11 de novembre, i 101/2004, de 2 de juny.

En conseqüència, ateses les circumstàncies que consten en l'expedient (en l'informe de la secretària general i en l'informe CO7. Cultura i 007. Acció cultural i festiva i promoció turística de l'Ajuntament de Canals) i en els concrets termes en què ha sigut formulada la consulta, la ubicació de la bandera de sant Antoni Abat en la primera planta de la casa consistorial, conservada en una vitrina envidrada per a la seua protecció, no resulta incompatible amb els principis d'aconfessionalitat i neutralitat religiosa derivats de l'article 16.3 CE, ni comporta, per la seua mera presència en tals condicions, lesió de la llibertat religiosa garantida per l'article 16.1 CE.

<u>Setena.</u> El retaule ceràmic de sant Antoni Abat: emplaçament, funció i valoració conforme al principi de neutralitat religiosa

La segona qüestió formulada per l'Ajuntament de Canals es refereix a la ubicació a la façana de la casa consistorial d'un retaule de ceràmica valenciana amb la figura de sant Antoni Abat, situat al costat del balcó des del qual té lloc el lliurament de la bandera i que, segons s'expressa en la mateixa consulta, en aquest lloc i amb aquest lliurament s'inicien les Festes Patronals.

El retaule incorpora la representació de sant Antoni Abat i està instal·lat de manera permanent en la façana de l'ajuntament, circumstància que estableix una connexió visual immediata entre la imatge representada i la seu de la institució municipal. Aquests elements han de ser analitzats, per tant, en el marc del judici de neutralitat.

Dit això, la documentació incorporada a l'expedient detalla els antecedents de la seua instal·lació. Així, l'informe emés el 26 de maig de 2026 per les activitats municipals C.06 (Cultura) i C.07 (Acció cultural i festiva i promoció turística) fa constar que el Ple de l'Ajuntament, en sessió celebrada el 3 de desembre de 1990, va tractar al punt segon la *"Aprovació de la proposta per a la col·locació d'un retaule ceràmic de sant Antoni Abat en la façana de la casa de la vila"* i es va adoptar el corresponent acord municipal. La col·locació del retaule respon, per tant, a una decisió expressa de la corporació municipal.

Per part seua, l'informe de Secretaria General, en línia amb l'informe de l'Activitat C.06 (Cultura) i l'Activitat C.07 (Acció cultural i festiva i promoció turística), relaciona aquella decisió amb la consideració de la imatge de sant Antoni Abat com a element representatiu de les Festes Patronals i amb la concreta ubicació triada per al retaule, al costat del balcó de la casa consistorial des del qual s'efectua el lliurament de la bandera. Segons el raonament contingut en aquest informe, la representació del sant actuaria en aquest context com a element identificatiu de la festa i l'emplaçament del retaule singularitzaria el lloc en el qual es desevolupa un dels seus actes tradicionals.

La presència del retaule a la façana apareix igualment documentada en l'Inventari de Béns de l'Ajuntament aprovat per acord del Ple de 31 de març de 2011. En la fitxa núm. 155, corresponent a l'edifici de la casa de la vila -epígraf 1, immobles-, figura una fotografia de la façana en la qual apareix instal·lat el retaule ceràmic. Aquesta dada acredita la seua presència en l'immoble municipal.

L'elecció del seu emplaçament guarda relació, segons la documentació aportada, amb un dels actes tradicionals específicament regulats per la Norma Reguladora de les Festes Patronals. Com s'ha exposat en la consideració anterior, l'article 7 preveu el lliurament de la bandera, per

l'alcalde als festers, al matí del dia 16 de gener i la seua posterior devolució a l'ajuntament una vegada finalitzades les festes. El retaule es troba precisament al costat del balcó de la casa consistorial relacionat amb aquell acte de lliurament, al qual la documentació municipal atribueix la significació d'inici de les Festes Patronals.

Doncs bé, a la vista dels anteriors antecedents procedeix aplicar el cànon establert en la consideració quarta. Com s'ha exposat, i conforme a la STC 34/2011, de 28 de març, FJ 4, l'origen o contingut religiós d'un signe no determina per si sol la seua incompatibilitat amb l'article 16.3 CE, havent d'examinar-se el seu significat objectiu actual i, davant el seu eventual caràcter polisèmic, determinar si la seua significació religiosa domina en un grau que permeta inferir raonablement una adhesió de la institució pública als postulats religiosos representats.

En aquest cas, la significació religiosa del retaule és clara, ja que, com s'ha dit, incorpora una representació figurativa de sant Antoni Abat situada permanentment en la façana de l'ajuntament. No obstant això, conforme a l'esmentat cànon jurisprudencial, l'anàlisi no pot detindre's en el contingut iconogràfic considerat aïlladament. La documentació reflecteix que el retaule va ser instal·lat per acord municipal en 1990 en un lloc concretament relacionat amb la celebració de les festes patronals; que el seu emplaçament es vincula espacialment amb el balcó des del qual es desenvolupa l'acte tradicional de lliurament de la bandera; i que els informes municipals li atribueixen una funció identificativa de la festa i del lloc en què es produeix aquell acte. Aquestes circumstàncies permeten apreciar que, al costat de la seua inequívoca dimensió religiosa, el retaule presenta també una significació històrica, festiva i identificativa vinculada a una celebració local la pluralitat de dimensions de la qual ha sigut examinada en la consideració cinquena.

Aquesta apreciació no descansa en què la imatge siga majoritàriament acceptada per la població ni en què la tradició puga prevaldre sobre el principi constitucional de neutralitat. Com es va exposar en la consideració quarta, la referència de la STC 34/2011 al significat social dels símbols exigeix un judici objectiu i contextual, no una decisió fonamentada en criteris majoritaris. En aquest cas, són la decisió municipal documentada de 1990, la concreta relació espacial del retaule amb l'acte de lliurament de la bandera, la seua permanència històrica en aquest emplaçament i la funció que li atribueix la documentació municipal els elements que han de prendre's en consideració.

També ha d'atendre's a la forma de presència del retaule. Es tracta d'un element estàtic incorporat a la façana de la casa consistorial. No consta en l'expedient que davant ell es desenvolupen actes de culte promoguts per l'ajuntament, que siga objecte de veneració institucional ni que la seua presència comporte per a ciutadans o empleats municipals la realització de conductes de contingut religiós. Aquest caràcter passiu constitueix un

element rellevant quan es valora juntament amb el seu context i funció, conforme a la distinció recollida en la STC 34/2011 i en la jurisprudència examinada anteriorment.

La circumstància que el retaule es trobe en la façana incrementa la seua vinculació amb la institució respecte d'un element situat en un espai menys representatiu. No obstant això, tampoc l'emplaçament pot ser considerat aïlladament. En l'expedient apareix específicament relacionat amb el lloc en el qual es desenvolupa l'acte municipal de lliurament de la bandera i, per tant, amb una concreta funció d'identificació de les Festes Patronals. No consta que l'ajuntament atribuïsca al retaule una funció de professió de fe, de proclamació d'una creença religiosa com a mateixa o de promoció del culte a la figura representada.

Valorades conjuntament aquestes circumstàncies, la significació religiosa del retaule, fins i tot sent evident i conservant aquest contingut, no esgota el seu significat objectiu en el context acreditat en l'expedient ni aconsegueix una posició dominant de tal intensitat que permeta inferir raonablement una adhesió de l'Ajuntament de Canals als postulats religiosos que la imatge representa. A aquesta significació religiosa s'afegeix una funció històrica, festiva i identificativa documentadament vinculada a les festes patronals i, de mode particular, al lloc en el qual es desenvolupa un dels seus actes tradicionals.

Tampoc s'aprecia, des de la perspectiva de l'article 16.1 CE, una afectació del vessant negatiu de la llibertat religiosa. La mera presència estàtica del retaule en la façana municipal no comporta, segons les dades que consten en l'expedient, cap obligació de participar en pràctiques religioses, rendir culte o exterioritzar determinades creences. No concorre, per tant, una situació equiparable a les examinades en les SSTC 177/1996 i 101/2004.

En conseqüència, ateses les circumstàncies acreditades en l'expedient (en l'informe de la secretària general i en l'informe CO7. Cultura i 007. Acció cultural i festiva i promoció turística de l'Ajuntament de Canals), la permanència del retaule ceràmic amb la figura de sant Antoni Abat en la façana de la casa consistorial, al costat del balcó relacionat amb l'acte de lliurament de la bandera, no resulta incompatible amb els principis d'aconfessionalitat i neutralitat religiosa derivats de l'article 16.3 CE, ni comporta, per la seua mera presència en les condicions examinades, lesió de la llibertat religiosa garantida per l'article 16.1 CE.

III
CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del següent semblar:

1. En relació amb la primera qüestió formulada per l'Ajuntament de Canals:

«Vulnera l'ordenament jurídic la "ubicació de la bandera de sant Antoni Abat en la primera planta de l'Ajuntament en una vitrina envidrada per a la seua protecció?".

La ubicació de la bandera de sant Antoni Abat en la primera planta de la casa consistorial, en una vitrina envidrada per a la seua protecció, en les circumstàncies i amb la significació que resulten de l'expedient, no vulnera l'ordenament jurídic, en no resultar incompatible amb els principis d'aconfessionalitat i neutralitat religiosa derivats de l'article 16.3 de la Constitució, ni comportar lesió de la llibertat religiosa reconeguda en l'article 16.1.

2. En relació amb la segona qüestió formulada per l'Ajuntament de Canals:

"Vulnera l'ordenament jurídic la ubicació del "Retaule de ceràmica valenciana, amb la figura de sant Antoni Abat, situat a la façana de l'Ajuntament al costat del balcó on es lliura la bandera de sant Antoni, indicatiu que en aquell lloc i amb el lliurament de la bandera s'inicien les festes patronals en honor a sant Antoni Abat de Canals?".

La permanència d'aquest retaule ceràmic a la façana de la casa consistorial, ateses les circumstàncies, significat i context acreditats en l'expedient, no vulnera l'ordenament jurídic, en no resultar incompatible amb els principis d'aconfessionalitat i neutralitat religiosa derivats de l'article 16.3 de la Constitució, ni comportar lesió de la llibertat religiosa reconeguda en l'article 16.1.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 30 de setembre de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA