

# **Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa**

**Francisco José ZAMORA GARCÍA**

Real Centro Universitario  
“Escorial-María Cristina”  
San Lorenzo del Escorial

**Resumen:** La libertad religiosa fue una de las primeras libertades en aparecer. Sin embargo, su inclusión en los textos constitucionales fue un proceso lento, no exento de avances y retrocesos. En la historia constitucional española, fueron escasos los documentos en los que la libertad religiosa fue reconocida. La confesionalidad secular del Estado y los cambios políticos dificultaron su definitiva regulación.

**Abstract:** The religious freedom was one of the first freedoms in appearing. Nevertheless, his incorporation in the constitutional texts was a slow process, I do not exempt of advances and setbacks. In the constitutional Spanish history, there were scanty the documents in which the religious freedom was recognized. The secular “confesionalidad” of the State and the political changes impeded his definitive regulation.

**Palabras clave:** Libertad religiosa, tolerancia religiosa, relaciones Iglesia-Estado, confesionalidad estatal, textos constitucionales, Parlamento, Gobierno.

**Keywords:** Religious freedom, religious tolerance, relations Church, “confesionalidad” state, constitutional texts, Parliament, Government.

## **Sumario:**

- I. Introducción.**
- II. Libertad religiosa y constitucionalismo.**
- III. Frustración de la libertad religiosa en los orígenes del constitucionalismo español.**

- IV. Su exclusión durante el constitucionalismo isabelino.**
- V. Reconocimiento de la libertad religiosa en el sexenio revolucionario.**
- VI. Un paso atrás: La Restauración y su régimen de tolerancia.**
- VII. La polémica libertad religiosa en la Segunda República.**
- VIII. Los sucesivos regímenes de tolerancia y libertad religiosa durante el franquismo.**

**Recibido: noviembre de 2011.**

**Aceptado: enero de 2012.**

## I. LIBERTAD RELIGIOSA Y CONSTITUCIONALISMO

El constitucionalismo moderno surge en un momento histórico determinado y con una finalidad precisa. De hecho, las Revoluciones acaecidas a finales del siglo XVIII, desarrolladas en ambos lados del Atlántico, presentaron unos rasgos singulares y bien específicos: la afirmación radical de la libertad del individuo, el reconocimiento de unos derechos irrenunciables del mismo, y la organización de los poderes políticos con arreglo a determinadas normas<sup>1</sup>. El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos se produjo en *declaraciones de derechos*, que de manera aislada, o bien, insertas en textos constitucionales se fueron extendiendo primero por América, y poco después, por Europa<sup>2</sup>. De este modo, se pretendía garantizar las libertades y derechos en el seno de la comunidad política estatal.

La expresión más inmediata de la libertad del ciudadano pasaba por el reconocimiento de ámbitos de actuación en que la persona podía comportarse libremente, sin injerencia de otros, es decir, de ámbitos inviolables, sujetos sólo al propio poder de autodeterminación. La lista de estas esferas, en los comienzos del constitucionalismo, era muy simple y se centraba en las categorías de libertad personal y derecho de propiedad. Entre las libertades o derechos personales la libertad de creencias o religiosa ocupó desde el principio un lugar destacadísimo. Es más, se trataba de una libertad que se configuró, como decía Jellinek, en la primera de las libertades especializadas, porque de ella fluían todas las demás<sup>3</sup>. La libertad individual de elegir las creencias religiosas, como expresión de la citada capacidad de autodeterminación personal, enlaza con las convicciones más profundas del ser humano y se convierte en fuente de las demás. Sin embargo, su pronto reconocimiento en los textos constitucionales surgidos de las Revoluciones americana y francesa no alcanzó

---

<sup>1</sup> Vid., LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Valencia 1994, p. 16.

<sup>2</sup> Sin perjuicio de algunos precedentes, como el documento de la denominada *Revolución Gloriosa*, *Bill of Rights* de 1869, es posible citar las norteamericanas *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776, la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* de 1776, y la francesa *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

<sup>3</sup> Vid., SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad Política y Libertades Públicas*, Madrid 1999, p. 143.

la difusión esperada en otros lugares. El embate proveniente de las monarquías restauradas tras la definitiva derrota y destierro de Napoleón al concepto original del constitucionalismo lo impidió. La libertad religiosa dio paso a la inclusión en las Constituciones de una mera tolerancia hacia los cultos disidentes, y esto en el mejor de los casos, ya que no fue extraño mantener confesionalidades intolerantes.

Fue a finales del siglo XIX cuando algunas Constituciones empezaron a reconocer la libertad religiosa de manera plena y sin cortapisas. El proceso fue lento, con avances y retrocesos, hasta el extremo de que resultó necesario esperar hasta la segunda mitad del siglo pasado para que se admitiese en la mayoría de los textos constitucionales. En España, el camino seguido hasta llegar a tal estado no fue fácil ni corto. Los siglos de confesionalidad religiosa estatal pesaban demasiado, y las oscilaciones ideológicas de las sucesivas Constituciones en modo alguno colaboraron a su consecución. Sin lugar a dudas, la admisión de la libertad religiosa constituyó una de las materias más discutidas y polémicas del constitucionalismo histórico español<sup>4</sup>, y junto a otros elementos, integrante esencial de la conocida *cuestión religiosa*.

## II. FRUSTRACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

No es el lugar adecuado para exponer las difíciles circunstancias en las surge el constitucionalismo en España, tan sólo reseñar que se inicia a comienzos del siglo XIX<sup>5</sup>. Sin entrar tampoco en la polémica sobre la consideración de la Constitución de 1808 como un verdadero texto constitucional español, y centrandó la atención sobre sus previsiones en torno a las relaciones Iglesia-Estado y tratamiento de la libertad de creencias, es necesario concluir el carácter confesional del Estado allí diseñado y la exclusión del reconocimiento de la libertad religiosa. Efectivamente, diversas circunstancias indujeron a que la Constitución de 1808 adoptase un modelo de relaciones Iglesia-Estado basado en una férrea confesionalidad de signo católico. Es más, una de las características de este texto constitucional es su acendrada intolerancia religiosa hacia otros cultos distintos de la religión católica<sup>6</sup>. La simple lectura del artículo 1

---

<sup>4</sup> Con carácter general, vid., SEVILLA ANDRÉS, D., *El derecho a la libertad religiosa en el constitucionalismo español hasta 1930*, Valencia 1972.

<sup>5</sup> Queda claro que en el ordenamiento jurídico del Antiguo Régimen no existía ni el más mínimo atisbo de reconocimiento de la libertad religiosa. La decisiva participación de España en las denominadas *guerras de religión* durante los siglos XVI y XVII, así como la omnipresencia de la Inquisición constituyen claros indicios de esta ausencia.

<sup>6</sup> El Título I de la Constitución de 1808 tenía como rúbrica *De la Religión*, dato significativo de la trascendencia que el emperador Napoleón quiso otorgar a la confesionalidad religiosa en el texto.

de la Constitución permite percatarse de lo dicho: “*La religión Católica, Apostólica y Romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación, y no se permitirá ninguna otra*”<sup>7</sup>.

En la redacción de la Constitución de 1808 intervino personalmente el emperador Napoleón, pero es evidente que no reflejaba fielmente su pensamiento político. Si se compara este texto con los sucesivos documentos constitucionales franceses de la época imperial, se pueden apreciar notables diferencias en el ámbito comentado. La confesionalidad estatal, la intolerancia religiosa y la representación eclesiástica en las Cortes, aparecen en la Constitución de Bayona como concesiones napoleónicas a la tradicional organización de la monarquía española, recogidas con el ánimo de ganarse las voluntades más conservadoras de la sociedad.

Otro tanto ocurrió con la primera Constitución genuinamente española, la Constitución de 1812. No ha pasado desapercibida la aparente contradicción que subyace en que un texto constitucional evidentemente liberal y receptor de las declaraciones de derechos de fines del siglo XVIII, adoptase un sistema de relaciones Iglesia-Estado de firme confesionalidad religiosa y acendrada intolerancia hacia otros cultos disidentes<sup>8</sup>. Seguramente, esta decisión vino impuesta por las difíciles y complejas circunstancias que rodearon el nacimiento del constitucionalismo español<sup>9</sup>. Según el artículo 12 de la Constitución de 1812: “*La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra*”. Los términos empleados eran tan rotundos que no dejaban lugar a dudas sobre el carácter confesional del Estado y la intolerancia respecto a las creencias religiosas no católicas. Pero reconocer la libertad de pensamiento e imprenta, por un lado, y proclamar la intolerancia religiosa, manteniendo la censura eclesiástica y el Tribunal de la Inquisición, por otro, entrañó una manifiesta incoherencia. Fue un precio que los diputados más progresistas debieron satisfacer a los más moderados a cambio de admitir la soberanía nacional y otros avanzados principios recogidos en el texto constitucional<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Para las citas de los textos constitucionales se ha utilizado: SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, 2 tomos, Madrid 1969.

<sup>8</sup> Vid., FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Orígenes del Régimen Constitucional en España*, Madrid 1928, pp. 105-109. También, SOUTO PAZ, J. A., o.c., pp. 164-166.

<sup>9</sup> Por confesión de Argüelles se conoce la repugnancia con que las Cortes se pronunciaron por la unidad religiosa, pero asumieron una obra nacional y no quisieron avivar motivos de discordia. Vid., ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid 1981, pp. 67 y ss.

<sup>10</sup> Vid., MORÁN ORTÍ, M., *Revolución y reforma religiosa en las Cortes de Cádiz*, Madrid 1994.

### III. SU EXCLUSIÓN DURANTE EL CONSTITUCIONALISMO ISABELINO

Durante el periodo de la historia constitucional española denominado *constitucionalismo isabelino* (1834-1868) tampoco se logró alcanzar la libertad religiosa. Dejando a un lado el Estatuto Real de 1834, en el que no se hacía mención alguna al asunto de la confesionalidad, y menos a los derechos de los individuos, las sucesivas Constituciones de 1837 y 1845, que sí incluían declaraciones de derechos, guardaron igualmente silencio sobre cuestión tan importante. En la Constitución de 1837, de matiz progresista<sup>11</sup>, se adoptó en el artículo 11 una confesionalidad en sentido sociológico<sup>12</sup>: “*La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles*”, al mismo tiempo que se abandonaba significativamente la declaración expresa de intolerancia<sup>13</sup>. Sin embargo, los constituyentes no llegaron a dar el paso, quedando la libertad religiosa otra vez descartada<sup>14</sup>. Similar solución se incluyó en la moderada Constitución de 1845. En este texto la confesionalidad religiosa que se establecía en el artículo 11 era más expresa que la formulada en la de 1837: “*La Religión de la Nación española es la Católica Apostólica, Romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros*”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> “Moderada de fondo y exaltada de forma”, en palabras de J. Pérez-Llantada. Vid., *Libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Madrid 1974, p. 127.

<sup>12</sup> Por confesionalidad sociológica se entiende el reconocimiento, por parte del Estado, de que la gran mayoría de sus ciudadanos profesan una concreta religión. Vid., AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid 1984, p. 21.

<sup>13</sup> En la *Exposición de la Comisión de las Cortes presentando el proyecto de Constitución* se intentaba dar una explicación al texto propuesto en los siguientes términos: “El art. 12 de la nuestra (art. 12 de la Constitución de 1812) ha parecido a muchos ajeno de un Código político; y en verdad que lejos de añadir nada los hombres a lo sublime de la religión con la declaración que aquél contiene, más parece que rebajan su origen divino sujetándola a semejante confirmación; pero el omitir totalmente este artículo podría dar lugar a muy peligrosas interpretaciones; y aun prescindiendo de esta consideración, cuya importancia y trascendencia apreciarán las Cortes debidamente, cree la comisión que debe consignarse solamente el hecho de que los españoles profesamos la religión católica, y la obligación en que la Nación está de mantener a sus ministros y de atender a los gastos de su culto”. Vid., SEVILLA ANDRÉS, D., o.c., en n. 7, (I) p. 319.

<sup>14</sup> Según Luis Sánchez Agesta, el art. 11 de la Constitución de 1837 sólo definía un hecho: que la religión católica es la profesada por los españoles, hecho que apunta hacia una principio de tolerancia (Olórzaga) no explícita (Menéndez y Pelayo), y una obligación: la de mantener el culto y los ministros de la religión católica. Vid., SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid 1974, pp. 274-276.

<sup>15</sup> Antonio Martínez Blanco escribe: “Una de las reformas más importantes de la Constitución de 1845, “opus magnum”, del moderantismo de esta década, fue la nueva formulación de la confesionalidad católica, que de sociológica en la Constitución de 1837, se transforma en explícita y categórica. MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, Madrid 1994, p. 290.

La firma del Concordato entre la Santa Sede y el Reino de España en 1851 supuso un grave obstáculo para la aceptación de la libertad religiosa, y aun para la mera tolerancia hacia los cultos disidentes<sup>16</sup>. Según el artículo 1 del citado tratado, “*La religión Católica, Apostólica, Romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones*”<sup>17</sup>. Por la parte española, este Concordato fue obra de los moderados, con gran escándalo de los liberales progresistas, de los incipientes demócratas y de cuantos preconizaban la separación Iglesia-Estado<sup>18</sup>, o cuando menos, una plena aceptación de la libertad de creencias<sup>19</sup>. Evidente retroceso habría supuesto la aprobación del proyecto constitucional de Bravo Murillo, del año 1852. Se trataba de una Constitución muy conservadora, que nunca llegó a entrar en vigor, y que en su artículo 1 recogía la siguiente declaración: “*La religión de la Nación española es exclusivamente la católica, apostólica, romana*”. Si bien este postulado encajaba bien en la intolerancia religiosa acordada con el papa Pío IX un año antes, suponía ir más allá de las previsiones de la Constitución de 1845, recuperando de hecho una confesionalidad intolerante.

Sin embargo, en el reinado de Isabel II hubo un momento en el que parecía que la libertad religiosa por fin sería reconocida en un texto constitucional. Fue durante el bienio progresista (1854-1856). Efectivamente, con el regreso de los liberales progresistas al poder, fruto de una revuelta militar denominada *La Vicalvarada*, se emprendió la elaboración de una nueva Constitución que respondiese a las inquietudes avanzadas de los nuevos gobernantes. Durante el proceso constituyente se llegó a debatir la conveniencia de reconocer en la nueva Constitución la plena libertad de cultos<sup>20</sup>, si bien, no se llegó a tanto, adoptándose, finalmente, una fórmula más suave, cercana al concepto de tolerancia.

Tras larga discusión y habiendo tenido que superar un espeso clamor contrario por parte de los sectores más conservadores, por 200 votos contra

---

<sup>16</sup> El Concordato de 1851 supuso la recuperación para el ordenamiento jurídico español de una declaración de la intolerancia religiosa expresa.

<sup>17</sup> El texto completo del Concordato se puede encontrar, entre otros lugares, en, BENITO GOLMAYO, P., *Instituciones del Derecho Canónico*, Madrid 1859, pp. 443-460.

<sup>18</sup> Vid., CÁRCEL ORTÍ, V., *Breve Historia de la Iglesia en España*, Barcelona 2003, p. 291.

<sup>19</sup> Unos años antes se llegó a firmar un convenio entre el Gobierno presidido por el general Narváez y la Santa Sede que no entró en vigor por falta de ratificación. En su art. 1 establecía: “*La Religión Católica Apostólica Romana, continúa siendo la Religión de toda la Nación Española con absoluta exclusión de cualquier otro culto en los dominios de Su Majestad*”. Como se puede apreciar, los términos empleados eran prácticamente iguales a los empleados en el art. 11 del Concordato. Vid., AMORÓS AZPILICUETA, J. J., o.c., p. 22.

<sup>20</sup> Vid., FRAILE CLIVILLÉS, M., *Introducción al derecho constitucional español*, Madrid 1975, p. 268.

52<sup>21</sup>, se aprobó el artículo 14 del proyecto, cuyo texto decía: “*La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles. Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión*”<sup>22</sup>. Sin perjuicio de que se trató del precedente constitucional en el reconocimiento de una relativa tolerancia de las creencias religiosas de los ciudadanos, poca trascendencia tuvo, porque la Constitución de 1856 pasó a la historia como la *non nata*, lo que da idea de que nunca llegó a entrar en vigor. Un nuevo cambio político apartó a los progresistas del poder, y con ellos, su proyecto constitucional. Los gobernantes moderados no tardaron demasiado tiempo en restablecer la vigencia de la Constitución de 1845.

#### IV. RECONOCIMIENTO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL SEXENIO REVOLUCIONARIO

La Constitución de 1869 fue fruto de la *Revolución Gloriosa de 1868*, que conllevó el derrocamiento de la reina Isabel II, y vino a recoger la tradición progresista configurada a lo largo del siglo XIX. Para el estudio de las relaciones Iglesia-Estado en España resulta un texto fundamental, pues, sin perjuicio de conservar la confesionalidad católica del Estado y la obligación de mantener el culto y clero, se reconoció por primera vez en el constitucionalismo español la libertad de cultos en una clara y frontal oposición a lo dispuesto en el Concordato de 1851<sup>23</sup>. En concreto, en el artículo 21 de la Constitución se establecía que: “*La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio en público o privado de cualquier otro culto queda garantizado*

<sup>21</sup> Vid., GIL DELGADO, F., *Conflicto Iglesia-Estado*, Madrid 1975, p. 88.

<sup>22</sup> En el Dictamen de la mayoría de la Comisión y votos particulares acerca de las Bases de la Constitución, los encargados de elaborar este proyecto constitucional explicaban su posición acerca de este asunto con los siguientes razonamientos: “El primer deber de esta, después de proclamada su soberanía, es en el orden de las bases *mantener*, y la Comisión añade *proteger* el culto de nuestra religión, al mismo tiempo que las opiniones de los que, restándolo como es debido, se abstengan de todo acto contrario a la misma religión. En nada desearía tanto la Comisión haber acertado con una buena fórmula, como en esta base, que la ha ocupado largo tiempo, y en la que ha procurado y conseguido traer a un solo punto las opiniones de todos sus individuos. Todos hemos estado conformes en considerar como un inmenso beneficio, aunque a grande costa adquirido, la unidad religiosa de nuestra Nación; pero ni esta unidad exige ni la civilización de nuestro país consiente que se pesquisen, ni mucho menos que se castiguen las opiniones de nadie, sea español o extranjero, que respete en culto y la religión de nuestros mayores. Las leyes civiles que en otros tiempos pudieron dictarse en diverso sentido, quedaron de hecho anuladas por la reforma que en este punto se hizo en la Constitución de 1837, pero, para evitar todo abuso en materia tan delicada, cree la Comisión que al adoptar la fórmula tan sencilla y feliz de aquella Constitución, debe completarla en el sentido que queda indicado”. Vid. SEVILLA ANDRÉS, D., o.c., en n. 7, (I) p. 435.

<sup>23</sup> Vid., SOUTO PAZ, J. A., o.c., p. 174.

a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismo todo lo dispuesto en el párrafo anterior”<sup>24</sup>. Como había ocurrido en algún proceso constituyente anterior, la elaboración de este artículo fue uno de los asuntos más discutidos dentro y fuera de la Cámara, y la redacción definitiva disgustó a los elementos más conservadores que postulaban para España el mantenimiento de la unidad católica, pero también defraudó a aquellos que estimaban como condición esencial para una efectiva libertad religiosa de los ciudadanos la separación entre la Iglesia y el Estado<sup>25</sup>.

La renuncia del rey Amadeo I de Saboya precipitó la proclamación de la Primera República el 11 de febrero de 1873. El nuevo régimen quiso dotarse de un texto constitucional acorde con sus características, pero las vicisitudes y dificultades de todo orden que acosaron a la República impidieron la consecución de este propósito. No obstante, se llegó a presentar en las Cortes un proyecto de Constitución en julio de 1873, recogiendo los postulados del republicanismo federal. Basta la lectura del siguiente párrafo de su *Exposición* para percatarse de que la República pensaba dar un paso más en el reconocimiento de la libertad religiosa: “La libertad de cultos, allí tímida y aún vergonzantemente apuntada (Constitución de 1869) es aquí un principio claro y concreto. La Iglesia queda en nuestra Constitución definitivamente separada del Estado”<sup>26</sup>.

Efectivamente, en el elenco de *derechos naturales* que toda persona tenía asegurados en el proyecto constitucional republicano figuraba, en su Título Preliminar, “*El derecho al libre ejercicio de su pensamiento y a la libre expresión de su conciencia*”. Esta declaración era completada con las previsiones del artículo 34 del texto, donde se reconocía la libertad de cultos en los siguientes términos: “*El ejercicio de todos los cultos es libre en España*”. Siguiendo el programa de los defensores de la libertad religiosa, en el artículo 35 del proyecto constitucional se abandonaba la tradicional confesionalidad estatal, optando por una radical separación entre la Iglesia y el Estado, “*Queda separada la*

---

<sup>24</sup> Francisco Gil Delgado escribe al respecto: “El día de junio de 1869 caía (“asesinada”, según Menéndez Pelayo) la unidad católica de España por 163 votos contra 40. Aunque se mantenía la confesionalidad del Estado, por aquello de la obligatoriedad de sostener el culto y los ministros católicos, la Constitución de Prim, Topete y Serrano acababa de hacer una raya en el agua, en se agua de la exclusividad católica del país que corría mansamente desde los tiempos de III Concilio de Toledo (a. 598). En este punto ya no se volvería atrás: casi trece siglos de santa intransigencia quedaban para la Historia.” GIL DELGADO, F., o.c., 98.

<sup>25</sup> Vid., SÁNCHEZ MANTERO, R., *Historia de España*, tomo 13, *Revolución y Restauración. Del sexenio revolucionario a la guerra de Cuba (1868-1898)*, Madrid 2004, p. 38.

<sup>26</sup> Vid., SEVILLA ANDRÉS, D., o.c., en n. 7, (I) p. 556.

*Iglesia y el Estado*". Es más, según el artículo 36 del documento, "*Queda prohibido a la Nación o al Estado federal, a los Estados regionales y a los Municipios subvencionar directa ni indirectamente ningún culto*". Para la Santa Sede el proyecto era el más inicuo que se podía aprobar<sup>27</sup>, y mantuvo con la Primera República una ruptura de hecho, aunque no oficial, es decir, la misma actitud que había adoptado con la Monarquía surgida de la Revolución de 1869.

## V. UNA PASO ATRÁS: LA RESTAURACIÓN Y SU RÉGIMEN DE TOLERANCIA

Después del agitado sexenio revolucionario comenzó el periodo histórico conocido como la Restauración. Su Constitución fue aprobada en 1876, y reflejó el pensamiento de su principal impulsor, el político conservador Antonio Cánovas del Castillo. La cuestión religiosa fue abordada en el texto constitucional con espíritu de sincretismo. Se recuperaba la tradicional confesionalidad del Estado, abandona durante la Primera República, pero a la vez se reconocía una relativa tolerancia religiosa. Estos postulados quedaron recogidos en el artículo 11: "*La religión Católica, Apostólica, Romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias religiosas ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado*". En la Constitución de 1876 no se restablecía la unidad religiosa, como pretendían los antiguos moderados, a los que el artículo 11 parecía excesivamente avanzado, pero tampoco la libertad religiosa a la que aspiraban los liberales. La opción escogida se situaba en un punto intermedio<sup>28</sup>. El citado artículo provenía en parte de la Constitución de 1845, y siendo más liberal en su texto se aprecian influencias del proyecto constitucional de 1856 y aun

---

<sup>27</sup> Vid., CÁRCEL ORTÍ, V., o.c., p. 315.

<sup>28</sup> La posición intermedia, clara muestra del pensamiento conciliador de Antonio Cánovas del Castillo se reflejó en la *Exposición del Gobierno y Dictamen del Congreso a la Constitución de 1876*, donde se afirmaba: "Nada ha encontrado que reformar la comisión en el artículo 11, que se refiere a la libertad de conciencia y a la tolerancia religiosa. Declarada religión del Estado la católica, apostólica, romana, que es la de casi totalidad de los españoles, natural era la protección especial que se le dispensa. Pero ni el Gobierno, ni la comisión han podido prescindir de los intereses y de los derechos creados, al amparo de una serie de años en que han imperado en España la absoluta libertad de cultos. Por eso ha reconocido, no ya la libertad de la conciencia humana, siempre respetada, sino el ejercicio de cualquier culto, que no sea contrario a la moral cristiana y que prescinda de manifestaciones y ceremonias públicas. De esta manera se concilia el respeto a la religión del Estado, y la libertad de los ciudadanos y de los extranjeros que vivan fuera del gremio de la Iglesia Católica". Vid., SEVILLA ANDRÉS, D., o.c., en n. 7, (I) pp. 594-595.

de la Constitución de 1869. En cualquier caso, artículo 11 contrariaba las previsiones del Concordato entonces vigente, y disgustó seriamente a la jerarquía de la Iglesia católica, proyectando una sombra de conflicto, más o menos larvada, a lo largo de toda la Restauración.

Durante los años de la Restauración, las relaciones Iglesia-Estado conocieron periodos de armonía y de franco desencuentro, según gobernasen los conservadores o liberales<sup>29</sup>. Con estos últimos en el poder, dos hechos incidieron sobre el moderado régimen de tolerancia religiosa derivado de la Constitución de 1876. El primero fue lo dispuesto en una Real Orden de 10 de junio de 1910, por la que se autorizaba a las religiones disidentes la exhibición externa de los emblemas y signos de su culto “*que den a conocer los edificios, ceremonias, ritos o costumbres de cultos distintos de la religión del Estado*”<sup>30</sup>. Esta disposición suponía de *facto* admitir la libertad religiosa y, por consiguiente, orillar los límites previstos en el artículo 11 del texto constitucional. Como no podía ser de otro modo, la Santa Sede manifestó al Gobierno español<sup>31</sup> su rotundo rechazo. El otro hecho derivó, una vez más, en frustración. Consistió en un malogrado proyecto de reforma del artículo 11 de la Constitución que un Gobierno liberal, presidido por Manuel García Prieto, intentó en 1922<sup>32</sup>. El objeto de esta reforma era reconocer en toda su extensión la libertad de cultos, pero ante la ruidosa oposición del episcopado y la prensa católica, fue abandonada<sup>33</sup>. Por el contrario, nada habría supuesto para el establecimiento de un régimen libertad religiosa el proyecto constitucional elaborado en 1929 por la dictadura del general Primo de Rivera. Se trataba de una Constitución muy conservadora, cuyo artículo 11 se limitaba a reproducir literalmente el artículo 11 de la Constitución de 1876.

---

<sup>29</sup> Según Isidoro Martín: “Durante la vigencia de la Constitución de 1876 y, en realidad, hasta la caída de la monarquía en 1931, el Estado español aún proclamándose católico, guardaba en su entraña un germen negador de los principios católicos, de tal manera que periódicamente florecieron, especialmente durante las etapas del gobierno del partido liberal, realizaciones que contradecían la confesionalidad contenida en la Constitución”. MARTÍN, I., *Sobre la Iglesia y el Estado*, Madrid 1989, pp. 241 y ss.

<sup>30</sup> Vid., FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia del reinado de D. Alfonso XIII* (I), Madrid 1986, p. 142.

<sup>31</sup> Entonces presidido por el político José Canalejas.

<sup>32</sup> Vid., GARCÍA VENERO, M., *Santiago Alba. Monárquico de razón*, Madrid 1963, p. 173.

<sup>33</sup> Este abandono motivó la dimisión del ministro de Hacienda, José Manuel Pedregal. La crítica más sonada fue la del arzobispo de Zaragoza, Juan Soldevilla, dirigiendo una exposición al Gobierno que llegó a ser examinada en Consejo de Ministros. Vid., FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia del reinado de D. Alfonso XIII* (II), Madrid 1986, p. 104.

## VI. LA POLÉMICA LIBERTAD RELIGIOSA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

Proclamada la Segunda República, el 14 de abril de 1931, poco tardaron los nuevos gobernantes en reconocer el derecho a la libertad religiosa. Un decreto aprobado el mismo día por el Gobierno provisional de la República así lo acordaba en su artículo 3: *“El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas”*. Algunos días más tarde, y guiado por el principio de “respeto absoluto a la conciencia religiosa”, el Gobierno provisional decidió insistir en el reconocimiento de este derecho, y con la pretensión de que ninguna dialéctica de poderes pudiese “obstaculizar el triunfo de las libertades públicas”, autorizó expresamente la plena libertad cultos<sup>34</sup>. Esta decisión fue acordada en un decreto de 23 de abril de 1931.

Fueron dos los documentos de trabajo que sirvieron a los constituyentes de 1931. El primero fue fruto de la Comisión Jurídica Asesora, que en julio de 1931 presentó al Gobierno un *Anteproyecto* constitucional<sup>35</sup>. En el artículo 12 de este texto, moderado y técnicamente bien realizado<sup>36</sup>, se reconocía el derecho a la libertad religiosa en los siguientes términos: *“La libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión, quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las*

---

<sup>34</sup> En el art. 3 de este decreto se establecía: *“Todas las confesiones están autorizadas para el ejercicio, así privado como público, de sus cultos, sin otras limitaciones que las impuestas por los Reglamentos y ley de Orden público”*.

<sup>35</sup> Según el art. 8 del *Anteproyecto*: *“No existe religión del Estado. La Iglesia católica será considerada como Corporación de Derecho público. El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia”*.

<sup>36</sup> En la exposición del texto, el presidente de la Comisión, Ángel Ossorio y Gallardo, afirmaba: *“El tema religioso, de primordial interés de todas partes y de especial preocupación entre los españoles, ha sido tratado como lo es ya en todos los pueblos, aun en los de más acendrado sentimiento católico, a saber, separando la Iglesia del Estado y respetando sin titubeos la libertad de conciencia y la de cultos, proclamadas en más de un pasaje de texto. Nadie podrá ver en estas declaraciones un espíritu persecutorio ni un sectarismo destructor. Aunque algún miembro de la Comisión hubiese querido ver salvada de modo expreso una orientación cristiana, en las actividades morales del Estado, pareció preferible no haber declaración sobre el particular y dejar ambas potestades independientes, aunque concordadas, como ocurre hoy por regla general. El considerar a la Iglesia católica como institución de Derecho público y garantizar la enseñanza religiosa, son datos que pueden dar idea de que el Anteproyecto, poniendo término a un confucionismo dañoso, ampara la espiritualidad del ciudadano y reconoce la fuerza social y la significación histórica de la Iglesia”*. Vid., SEVILLA ANDRÉS, D., o.c. en n. 7, (II), p. 141.

*exigencias de la moral pública. Todas las confesiones religiosas podrán ejercer sus cultos, privada y públicamente, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público. Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas, a no ser por motivos estadísticos. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, excepto lo dispuesto en el artículo 54, apartado c), de esta Constitución”.*

Sin embargo, este *Anteproyecto* fue rechazado, procediendo una Comisión parlamentaria a la elaboración de otro documento, que fue denominado *Proyecto constitucional*<sup>37</sup>. En su artículo 25 se trataba el asunto de la siguiente manera: “*La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Las confesiones religiosas sólo podrán ejercer sus cultos en sus respectivos templos, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público. Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento del Presidente de la República*”. Las diferencias con el precepto equivalente del *Anteproyecto* resultan evidentes, percibiéndose una innegable restricción en la regulación de la libertad de cultos. En todo caso, esta opción influyó de manera decisiva en el texto definitivamente aprobado.

Tras intensos debates, finalmente, se aprobó la Constitución de 1931, de izquierdas y laicista<sup>38</sup>. Partiendo de la separación entre la Iglesia y el Estado, afirmada rotundamente en su artículo 3: “*El Estado español no tiene religión oficial*”, y de la declaración de que no podrán ser fundamento de privilegio jurídico las creencias religiosas<sup>39</sup>, la libertad de cultos se garantizaba en el famoso artículo 27 del texto constitucional: “*La libertad de conciencia y el derecho a profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos. Todas las religiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno*”.

---

<sup>37</sup> Según lo dispuesto en el art. 3 del *Proyecto*: “*No existe religión del Estado*”. Este documento se encuentra reproducido en: GARCÍA VOLTÁ, G., *España en la encrucijada. ¿La Constitución de 1931, fórmula de convivencia?*, Barcelona 1987, pp. 433 y ss.

<sup>38</sup> La aprobación de los arts. 26 y 27 del texto constitucional motivaron las dimisiones del presidente del Gobierno provisional, Niceto Alcalá-Zamora, y del ministro de la Gobernación, Miguel Maura.

<sup>39</sup> Art. 25 de la Constitución de 1931.

Resulta evidente, que si bien la libertad religiosa quedaba reconocida en la Constitución de 1931, se hizo en unos términos que la cuestionaban seriamente. La limitación del ejercicio público del culto, junto con otras restricciones contenidas en diversos preceptos constitucionales, como los referidos a las confesiones religiosas (art. 26) y educación (art. 48), conducen a pesar que la libertad religiosa quedaba en aquel texto constitucional condicionada a la consecución de un Estado laico<sup>40</sup>. El resultado es conocido; la denominada *cuestión religiosa* fue uno de los graves problemas que atenazaron a la Segunda República<sup>41</sup>.

## VII. LOS SUCESIVOS REGÍMENES DE TOLERANCIA Y LIBERTAD RELIGIOSA DURANTE EL FRANQUISMO

Tras los turbulentos años republicanos y la terrible guerra civil que siguió, el nuevo régimen del general Franco no tardó en recuperar para el Estado la confesionalidad católica abandonada en 1931. Esta decisión supuso un cambio radical en el sistema de relaciones Iglesia-Estado, alejándose del vigente durante la Segunda República. Una vez concluida la contienda civil, diversas circunstancias coadyuvaron a que el bando vencedor otorgase a la Iglesia católica una posición privilegiada en el entramado institucional, convirtiéndose tanto de hecho como de derecho en uno de los pilares esenciales del nuevo orden político<sup>42</sup>. Según el artículo 6 del Fuero de los Españoles<sup>43</sup>, “*La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado, gozará de la protección oficial*”. Por su parte, en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, el principio II venía a proclamar una confesionalidad doctrinal, afirmando que “*La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento de la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación*”<sup>44</sup>.

En este marco de relaciones Iglesia-Estado, el régimen adoptó durante unos años una moderada tolerancia religiosa, tomando como modelo el artículo

---

<sup>40</sup> Vid., SOUTO PAZ, J. A., o.c., p. 250.

<sup>41</sup> En julio de 1935, el presidente del Consejo de Ministros, Alejandro Lerroux, leyó un proyecto de reforma constitucional. Sin entrar en mayores precisiones, los arts. 26 y 27 de la Constitución figuraban entre aquellos que serían objeto de enmienda. Sin embargo, ésta proyectada reforma constitucional nunca se aprobó.

<sup>42</sup> El régimen del general Franco carecía de una Constitución codificada en un solo texto. Sus funciones eran desempeñadas por un conjunto de denominadas *Leyes Fundamentales*, sucesivamente promulgadas entre los años 1938 y 1967.

<sup>43</sup> Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945.

<sup>44</sup> Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958.

11 de la Constitución de 1876, y así en el artículo 6 del Fuero de los Españoles se establecía: “*La profesión y práctica de la Religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas o por el ejercicio privado del su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión católica*”. Sin embargo, sobre esta regulación incidió el Concilio Vaticano II con su declaración sobre la libertad religiosa<sup>45</sup>, hecho que motivó la modificación del citado artículo del Fuero de los Españoles por la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967 en los siguientes términos: “*El Estado se asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público*”<sup>46</sup>.

Con esta reforma se superaba la situación de mera tolerancia del culto privado de los acatólicos y la libertad religiosa se incorporaba definitivamente al ordenamiento jurídico español.

---

<sup>45</sup> Declaración conciliar *Dignitatis Humanae*.

<sup>46</sup> En aplicación de esta reforma se dictó la Ley ordinaria de 18 de junio de 1967, de Libertad Religiosa.