

## RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LOS PROYECTOS CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES

### RESUMEN

La historia constitucional de una nación, no sólo está formada por las sucesivas Constituciones que han estado vigentes a lo largo de su historia. También por aquellos otros documentos que, por una u otra circunstancia, nunca llegaron a aprobarse. Varios han sido los Proyectos constitucionales españoles. Entre ellos: Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo (1852); Proyecto de Constitución de la Monarquía española (1856); Proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873); Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española (1929); y Anteproyecto de Constitución de la República Española (1931). Pues, bien, en todos se regularon las relaciones Iglesia-Estado, difiriendo las diversas soluciones contenidas en sus artículos. El estudio ordenado y sistemático de esta normativa constituye el objeto del presente trabajo.

### ABSTRACT

The constitutional history of a nation, not only it is formed by the successive Constitutions that have been in force along his history. Also for those other documents that, for one or another circumstance, never managed to be approved. Several have been the constitutional Spanish Projects. Between them: Projects of Fundamental Laws of Juan Bravo Murillo (1852); Project of Constitution of the Spanish Monarchy (1856); Project of Federal Constitution of the Spanish Republic (1873); Preliminary design of Constitution of the Spanish Monarchy (1929); and Preliminary design of Constitution of the Spanish Republic (1931). So, well, in all the relations regulated Church-Estate, being different the solutions contained in his articles. The tidy and systematic study of this regulation constitutes the object of the present work.

## I. INTRODUCCIÓN

Los hechos constitucionales son hechos históricos, de manera que para comprender un sistema político concreto es preciso conocer los precedentes normativos que rigieron con carácter fundamental la organización del Estado. Desde los orígenes del constitucionalismo español, a comienzos del siglo XIX, han sido numerosas las sucesivas Constituciones que han estado en vigor. Con alguna excepción, estos textos constitucionales contenían las líneas maestras que diseñaban las relaciones Iglesia-Estado en cada momento histórico<sup>1</sup>. La confesionalidad religiosa del Estado, acompañada de una relativa tolerancia hacia los cultos disidentes, más o menos expresa, fue el modelo preponderante. La separación entre ambas potestades y el reconocimiento de la libertad religiosa, las excepciones. Afortunadamente, no faltan estudios sobre cada uno de estos textos. Ahora bien, junto a las sucesivas Constituciones aprobadas se encuentran una serie de Proyectos que nunca entraron en vigor, constituyendo lo que puede denominarse «el constitucionalismo frustrado». Es evidente, que también forman parte de la historia constitucional española, y su exposición sistemática y ordenada contribuye a su enriquecimiento científico.

Desde comienzos del siglo XIX, muchos han sido estos Proyectos constitucionales<sup>2</sup>. Unos tuvieron carácter oficial, por el contrario, otros fueron fruto de los trabajos particulares de un político o erudito en leyes. Por diferentes circunstancias, destacan, sobre todo, cinco: Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo (1852); Proyecto de Constitución de la Monarquía española (1856); Proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873); Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española (1929); y

1 Art. 11 Constitución de 1808; Art. 12 Constitución de 1812; Art. 11 Constitución de 1837; Art. 11 Constitución de 1845; Art. 21 Constitución de 1869; Art. 11 Constitución de 1876; Arts. 26 y 27 Constitución de 1931; Principio II Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y art. 6 del Fuero de los Españoles de 1945. La excepción fue el Estatuto Real de 1834, que, dada su naturaleza y limitado objeto, no entró a regular esta materia. Con carácter general, cabe destacar los siguientes estudios: LABOA, J.M., *Iglesia y religión en las Constituciones españolas*, Madrid: Ediciones Encuentro, 1981; y «La libertad religiosa en la historia constitucional española», in: *Revista de Estudios Políticos*, n. 30 (1982), 157-173; ARBELOA, V.M., «Religión e Iglesia en las Constituciones españolas (1808-1931)» in: *Pastoral Misionera*, n. 8 (1977) 646-660; y SANTOS GIL, H., «La posición de la Iglesia católica en las Constituciones españolas 1808-1978», in: *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 62, n. 158 (2005), 89-144.

2 Sin pretender agotar la lista, que sería muy larga, cabe citar los siguientes: Proyecto de Constitución de *La Isabelina* (1834); Proyecto de Tabla de Derechos (1834); Proyecto de revisión del Estatuto Real (1836); Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo (1852); Proyecto de Ley para la reforma de la Constitución (1853); Proyecto de Constitución de la Monarquía española (1856); Proyecto de Ley de reforma de la Constitución de la Monarquía española (1856); Proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873); Proyecto de Constitución de la Monarquía española (1929); Anteproyecto de la República Española (1931); Proyecto de reforma constitucional (1935); Proyecto de Ley de Organización del Estado (1941); Proyecto de Constitución (1945); Anteproyectos de Leyes Fundamentales (1956); Anteproyecto de Constitución del Estado español (1963); Proyectos de Ley de reforma de las Leyes Fundamentales (1976). *Vid.*, ZAMORA GARCÍA, F. J. y otros, *El Constitucionalismo frustrado. Textos políticos españoles que no entraron en vigor (1834-1976)*, Madrid: Editorial Dykinson, 2014.

Anteproyecto de Constitución de la República Española (1931). Como sucedió con los textos que sí entraron en vigor, los frustrados Proyectos preveían determinadas soluciones constitucionales en torno a las relaciones Iglesia-Estado. En los siguientes epígrafes se expondrán, procurando su ubicación en el contexto histórico-constitucional en el que debían regir.

## II. PROYECTOS DE LEYES FUNDAMENTALES DE JUAN BRAVO MURILLO (1852)

### 1. *Características generales del documento*

Tras la dimisión forzada del general Narváez en enero de 1851, le sustituyó en la presidencia del Consejo de Ministros, Juan Bravo Murillo, dirigente de una de las facciones civiles del partido moderado y representante de un conservadurismo aún más riguroso que el seguido por su predecesor. El nuevo presidente del Consejo de Ministros, inspirado en buena medida por el ejemplo francés de Luis Napoleón Bonaparte y su Constitución de 19 de enero de 1852, presentó a las Cortes un conjunto de Proyectos de Leyes Fundamentales<sup>3</sup>, entre los que figuraba uno de Constitución. Los demás venían a regular: La organización del Senado; las elecciones de los diputados a Cortes; el régimen de los cuerpos colegisladores; las relaciones entre los dos cuerpos colegisladores; la seguridad de las personas; la seguridad de la propiedad; el orden público; y las grandezas y títulos del Reino<sup>4</sup>. En definitiva, se trataba de acentuar todavía más el carácter moderado del sistema político definido por la Constitución de 1845, lo que se justificaba, tal como lo manifestaron los mismos ministros cuando hicieron ante las Cortes la presentación de dichos Proyectos, porque «en los siete años transcurridos desde la última reforma, ha demostrado la experiencia que las actuales instituciones políticas no satisfacían las necesidades del país». Sin miedo a errar, cabe afirmar que el objetivo último perseguido con la aprobación de estos textos consistía en fortalecer los poderes del monarca.

El Proyecto de Constitución de Juan Bravo Murillo era muy breve. Sólo 42 artículos distribuidos en los siguientes títulos: «De la Religión» (I); «De las Leyes» (II); «De las Cortes» (III); «Del Rey» (IV); «De la sucesión en la Corona» (V); y «De la Regencia y Tutoría» (VI). Entre sus características esenciales, conviene destacar la atribución al rey de la potestad de elaborar las leyes: «El Rey ejerce con las Cortes la potestad de hacer las leyes» (art. 3), si bien, la compartía con las dos cámaras colegisladoras. En coherencia con las modificaciones previstas para el Senado, el artículo 10 facultaba al rey para nombrar

<sup>3</sup> Publicados en: *Gaceta de Madrid*, de fecha 3 de diciembre de 1852.

<sup>4</sup> Sobre estos Proyectos, *vid.*, SEVILLA ANDRÉS, D., «El proyecto constitucional de Bravo Murillo», in: *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. XXII (1951), 363-394.

a todos los senadores. Por otro lado, y como se anunció en la Exposición de motivos que el Gobierno presentó ante las Cortes, se llevaba a efecto un fortalecimiento de las prerrogativas regias. De este modo, en el artículo 20, párrafo segundo, se disponía que: «en casos urgentes, el Rey podrá anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la alta administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuanta a las Cortes para su examen y resolución».

No obstante, alguna limitación al poder real también se preveía, ya que en caso de disolución del Congreso de los Diputados por el rey, éste estaba obligado a convocarlo nuevamente en un plazo de seis meses (art. 22). Como se dijo antes, al Proyecto de Constitución se acompañaron otros ocho de Leyes Fundamentales que lo complementaban. En su mayor parte, tenían por objeto regular aspectos orgánicos relativos a la organización y funcionamiento de las Cortes, si bien, en los Proyectos referidos a la seguridad de las personas y la seguridad de la propiedad se contenía una limitadísima relación de derechos. Pero ni el Proyecto de Constitución ni los correspondientes a las demás Leyes Fundamentales previstas fueron del agrado de la opinión pública. Apenas publicados en la «Gaceta» el día 3 de diciembre de 1852, las críticas de unos y de otros empezaron a llover sobre las pretendidas disposiciones. Por un lado, el ataque provenía de las filas de los progresistas, que lógicamente se mostraban contrarios a medidas tan desproporcionadamente conservadoras. Pero, es que también los sectores más moderados del conservadurismo español vieron en ellas una extralimitación desaconsejable. Al final, la reina Isabel II tuvo que prescindir de su presidente del Consejo de Ministros, a quien aceptó la dimisión el 13 de diciembre de 1852. En consecuencia, los Proyectos constitucionales de Bravo Murillo nunca llegaron a aprobarse.

## 2. *Relaciones Iglesia-Estado*

Resulta bien significativo que el Título I del Proyecto de Constitución de Bravo Murillo tuviese como rúbrica «De la Religión»<sup>5</sup>. Así, se ponía en relieve la importancia que su autor principal pretendía otorgar a la religión en el documento. De hecho, desde la Constitución de Bayona de 1808 no se había visto una opción similar en el constitucionalismo español<sup>6</sup>.

En el citado Título I del Proyecto de Constitución se incluían dos artículos verdaderamente esenciales a la hora de regular las relaciones Iglesia-Estado. El texto de estos preceptos era el siguiente:

5 Desde el punto de vista sistemático, la diferencia con la moderada y precedente Constitución de 1845 era notable, ya que en este documento la declaración de confesionalidad se hacía en el art. 11, ubicado en el Título I, bajo el epígrafe «De los españoles».

6 La rúbrica del Título I de la Constitución de 1808 era: «De la Religión».

«Artículo 1. La religión de la Nación española es la católica, apostólica y romana».

«Artículo 2. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se fijarán por la Corona y el Sumo Pontífice en virtud de Concordatos que tendrán carácter y fuerza de ley»

En el artículo 1 se contenía, pues, una declaración expresa y formal de confesionalidad religiosa de la Nación, que sería «la católica, apostólica y romana», y su formulación venía a coincidir literalmente con la contenida en el artículo 11 de la precedente Constitución de 1845<sup>7</sup>. Por lo que respecta al artículo 2 del Proyecto constitucional, se preveía que las relaciones Iglesia-Estado serían fijadas mediante Concordato, al que se atribuía de modo específico «carácter y fuerza de ley». Esta previsión constituía una novedad, ya que carecía de precedentes constitucionales.

Si bien la confesionalidad católica de la Nación quedaba clara en el artículo 1 del Proyecto de Constitución, no deja de llamar la atención una omisión que se aprecia en los dos preceptos citados del documento. Concretamente, la segunda declaración contenida en el artículo 11 del texto constitucional de 1845, y que consistía en que: «El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros»<sup>8</sup>. Es evidente, que los impulsores del Proyecto constitucional de 1852 no pretendían terminar con el sostenimiento de la Iglesia católica, inevitable desde que se produjo la desamortización, sino remitir la cuestión a la regulación concordataria.

Por otro lado, el Proyecto de Constitución de Juan Bravo Murillo tampoco se pronunciaba sobre la tolerancia o intolerancia religiosa. Como en este documento, ni tampoco en los demás Proyectos constitucionales de 1852, se recogía derecho alguno a la libertad de creencias y cultos, en virtud de la remisión establecida en el artículo 2, debe entenderse que la cuestión también quedaba resuelta en el correspondiente Concordato. El entonces vigente era el firmado por la reina Isabel II y el papa Pío IX un año antes, y en su artículo 1 no se dejaba lugar a ninguna duda: «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. Cató-

7 El texto del art. 11 de la Constitución de 1845 era el siguiente: «La Religión de la Nación española es la Católica, Apostólica, Romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros».

8 Declaración que, a su vez, provenía del art. 11 de la progresista Constitución de 1837, cuyo texto era: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles», y que de forma implícita se contenía también en el art. 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 del cualquier otra».

lica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones»<sup>9</sup>.

Confesionalidad católica y, por remisión, intolerancia respecto de los cultos disidentes, eran las características esenciales del sistema de relaciones Iglesia-Estado diseñado en los Proyectos constitucionales de 1852. La primera de ellas tenía una proyección directa en la organización institucional del Reino.

Las Cortes diseñadas en los Proyectos constitucionales de Bravo Murillo eran bicamerales, quedando formadas por un Congreso de los Diputados y un Senado<sup>10</sup>. Pues, bien, en el Proyecto de Ley sobre Organización del Senado, se detallaban las diferentes clases de senadores: hereditarios, natos, y vitalicios. Entre los senadores natos se encontraban los cardenales españoles (art. 4, 3º), el patriarca de las Indias y los arzobispos (art. 4,5º), y los seis obispos más antiguos (art. 4,7º). Por otro lado, formaban parte de la clase de senadores vitalicios el asesor, auditores y fiscal del Tribunal de la Rota, el decano del Tribunal especial de las Órdenes (art. 5,10ª), y los obispos (art. 5,11ª).

Si bien esta abultadísima presencia de altas jerarquías de la Iglesia católica en una de las instituciones constitucionales del Estado podía encontrar sus orígenes remotos en las Cortes medievales, lo cierto es que la Constitución de 1808<sup>11</sup>, el Estatuto Real de 1834<sup>12</sup>, y la Constitución de 1845<sup>13</sup>, habían previsto asimismo la participación de eclesiásticos en los órganos legislativos. Eso sí, dicha representación variaba sensiblemente de uno a otro de los citados documentos, y, en todo caso, cabe destacar que, en el referido Proyecto de Ley de Organización del Senado de 1852 se exageraba, haciéndola extensiva a todos los arzobispos y obispos españoles.

Sin perjuicio de los antecedentes medievales, y de la correspondiente doctrina sobre la representación de los tres estamentos o «brazos» tradicionales en las Cortes, la presencia de eclesiásticos en el Senado previsto en estos Proyectos constitucionales de 1852 encontraba su justificación en la confesionalidad católica de la Nación, y debe enmarcarse dentro de las coordenadas ideológicas del liberalismo moderado o doctrinario de mediados del siglo XIX. Se adoptaba la idea de las aristocracias naturales, tal y como fue formulada por autores como Jaime Balmes y Juan Donoso Cortés. En esencia, se

9 El texto del Concordato de 1853 se encuentra reproducido en: BENITO GOLMAYO, B., *Instituciones de Derecho Canónico*, Madrid: Imprenta Librería de D. F. Sánchez, 1859, 443-460.

10 Según el art. 9 del Proyecto de Constitución de 1852: «Las Cortes Generales se componen de dos Cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados».

11 Art. 62 de la Constitución de 1808: «El estamento del clero se compondrá de 25 arzobispos y obispos».

12 Art. 3 del Estatuto Real de 1834: «El Estamento de los Próceres del Reino se compondrá: 1º. De muy reverendos arzobispos y reverendos obispos».

13 Art. 15 de la Constitución de 1845: «Sólo podrán ser nombrados senadores los españoles que además de tener treinta años cumplidos, pertenezcan a las clases siguientes: (...) Arzobispos, Obispos».

pretendía conjugar la presencia de la nobleza histórica y de la Iglesia, a cuya jerarquía también concibieron los constituyentes decimonónicos como una aristocracia natural, junto a las nuevas clases económicamente pujantes, exigiéndose una elevada renta o crecida contribución directa para ser senador<sup>14</sup>.

Si la representación institucional de las jerarquía católica estaba claramente sobre representada en el Senado, sucedía lo contrario en el Congreso de los Diputados. Según lo dispuesto en el artículo 4, primero, del Proyecto de Ley para las elecciones de los Diputados, los eclesiásticos no podrían ser elegidos para desempeñar tal condición. Se trataba de una incompatibilidad difícil de entender, y menos en un documento constitucional que respondía a las directrices comentadas.

Cabe concluir, que tratándose de un conjunto de Leyes Fundamentales evidentemente conservadoras, las relaciones Iglesia-Estado previstas en los Proyectos constitucionales de Juan Bravo Murillo, respondían a dichos postulados ideológicos, teniendo en la confesionalidad de la Nación y en la intolerancia religiosa sus dos pilares esenciales.

### III. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1856)

#### 1. *Características generales del documento*

Tras casi diez años de Gobiernos moderados, los liberales progresistas volvieron al poder por la vía de la conjura. Efectivamente, en 1854 se produjo un nuevo pronunciamiento militar, enfrentándose el 30 de junio en Vicálvaro las tropas gubernamentales y las sublevadas. Este encuentro se saldó con la derrota moral de las primeras, al no alcanzar una completa victoria sobre las segundas. El 17 de julio dimitió el conde de San Luis, presidente del Consejo de Ministros en aquellos momentos, siendo sucedido por el duque de Rivas, pero el impulso de los progresistas había conseguido ya sensibilizar a la población en contra de los moderados, y la reina Isabel II no tuvo más remedio que nombrar nuevo presidente al general Espartero, quien entró en Madrid el 28 de julio. Se inició así lo que se conoce como el «bienio progresista». Una de las exigencias políticas planteadas tanto por Espartero como por los liberales progresistas que le apoyaban, era la convocatoria de unas Cortes constituyentes, las cuales se reunieron el 8 de noviembre de 1854. En su seno se llegó a votar, incluso, la continuidad o no de la reina, que finalmente fue mantenida en el trono. Pero la labor más destacada de aquellas Cortes

<sup>14</sup> *Vid.*, ZAMORA GARCÍA, F. J., «Representación eclesiástica en las instituciones constitucionales (1808-1977)», *in: Anuario Jurídico Villanueva*, n. IV (2010), 235-247.

consistió en la elaboración de un Proyecto de Constitución que nunca llegó a promulgarse<sup>15</sup>.

La Constitución «non nata» de 1856 contiene 92 artículos, distribuidos en quince títulos: «De la Nación y de los españoles» (I); «De las Cortes» (II); «Del Senado» (III); «Del Congreso de los Diputados» (IV); «De la celebración y facultades de las Cortes» (V); «Del Rey» (VI); «De la sucesión a la Corona» (VII); «De la menor edad del Rey y de la Regencia» (VIII); «De los Ministros» (IX); «Del Poder Judicial» (X); De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos (XI); «De las contribuciones» (XII); «De la Fuerza Militar Nacional» (XIII); «Del Gobierno de las provincias de Ultramar» (XIV); y «De la Reforma de la Constitución» (XV)<sup>16</sup>. Este Proyecto constitucional respondía plenamente a los postulados principales del ideario progresista. En consecuencia, recuperaba el principio de la soberanía nacional en el artículo 1: «Todos los poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la soberanía, y por lo mismo pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales». Además, el documento constitucional incluía una amplia relación de derechos y libertades, reconociéndose nuevamente la institución del jurado para la calificación de los delitos de imprenta (art. 3), así como su extensión futura a otro tipo de delitos, lo que se preveía en el artículo 73: «Las leyes determinarán la época y el modo en que ha de establecerse el juicio por jurados para toda clase de delitos y cuantas garantías sean eficaces para impedir los atentados contra la seguridad individual de los españoles». Por otra parte, se prohibía la aplicación de la pena capital por delitos meramente políticos (art. 11), al mismo tiempo que, como se verá con mayor detenimiento más adelante, se admitía un avanzado principio de tolerancia religiosa en el artículo 14 del Proyecto.

En relación a las Cortes Generales, los senadores, si bien debían cumplir una serie de requisitos, entre ellos algunos de naturaleza económica, serían elegidos «del mismo modo y por los mismos electores que los diputados a Cortes» (art. 18), y su número sería «igual a las tres quintas partes de los diputados» (art. 17). Asimismo, se fijaba una fecha para la reunión de las Cortes: «el 1 de noviembre de cada año» (art. 28). Las convocaba el rey, quien además podría disolver el Congreso, con la obligación, si así lo hiciere, de convocar nuevas Cortes y reunir las dentro de dos meses siguientes. En todo caso, las Cortes deberían estar reunidas como mínimo cuatro meses (art. 29). En el supuesto de suspensión de las sesiones de las cámaras por el rey, ésta

15 Sobre este Proyecto constitucional de 1856, *vid.*, CASANOVA AGUILAR, I., *Aproximación a la constitución nonata de 1856*, Murcia: Universidad de Murcia, 1985; y *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Madrid: Iustel, 2008.

16 El Proyecto de Constitución fue publicado en: *Diario del Congreso de los Diputados*, de fecha 14 de diciembre de 1855.

no podría durar más de treinta días (art. 29). Tanto el Congreso como el Senado elegían a su respectivo presidente, vicepresidentes y secretarios (art. 32). En el artículo 38 del Proyecto se volvía a establecer la preeminencia del Congreso sobre el Senado: «Las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero en el Congreso de los Diputados; y si en el Senado sufrieran alguna alteración, sin que pueda obtenerse avenencia entre los dos Cuerpos Colegisladores, pasará a la sanción Real lo que aprobase el Congreso definitivamente». Por último, cabe destacar que se trataba de una Constitución rígida, puesto que preveía un procedimiento de reforma establecido en los artículos 87 a 92.

Es innegable que el Proyecto de 1856 implicaba una Constitución más progresista y democrática que las anteriores, si bien, al trasladarse a la misma el programa de un partido, no consiguió en aquel momento convertirse en una norma de convivencia política consensuada. La mejor prueba es el rechazo que suscitó tanto en demócratas como en moderados, con el resultado de que nunca llegó a aprobarse. Tras diversos acontecimientos políticos que se produjeron a lo largo de 1856, el bienio progresista quedaba liquidado, y con él, la Constitución «non nata».

## 2. *Relaciones Iglesia-Estado*

Para un estudio de las relaciones Iglesia-Estado en España, el Proyecto constitucional de 1856 presenta un relevante interés, ya que por primera vez se incluía en un texto constitucional de forma expresa el principio de tolerancia religiosa hacia los cultos disidentes. El artículo del documento que recogió esta solución fue el 14, pero con carácter previo a la elaboración de la Constitución, las Cortes habían aprobado, tras enconadas discusiones, una Ley de Bases que los constituyentes deberían desarrollar a la hora de redactar el texto definitivo.

Pues bien, en la base segunda de esta Ley se afirmaba que: «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 civilmente por sus opiniones mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión». ¿Qué razón justificaba la incorporación del principio de tolerancia religiosa al ordenamiento constitucional? En el dictamen de la comisión encargada de redactar dichas Bases se exponía en los siguientes términos: «Todos hemos estado conformes en considerar como un inmenso beneficio, aunque a grande costa adquirido, la unidad religiosa de nuestra Nación; pero ni ésta 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 el culto y la religión de nues-

tros mayores»<sup>17</sup>. El caso fue, como recuerda Francisco Gil Delgado, que «esta base, tras larga discusión y habiendo tenido que superar un espeso clamor contrario por parte de los sectores tradicionales pasó al fin al proyecto de Constitución por 200 votos contra 52»<sup>18</sup>.

A consecuencia de la aprobación de la Ley de Bases, el contenido de la base segunda se recibió en el citado artículo 14 del Proyecto constitucional<sup>19</sup>, y cuyo texto era:

«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>20</sup>.

El análisis de este precepto conviene hacerlo en contraposición al artículo 11 de la precedente y moderada Constitución de 1845. Ya no se afirmaba categóricamente que «la Religión de la Nación española era la Católica, Apostólica, Romana», sino que el texto se limitaba a hacer una mera constatación: «la religión católica que profesan los españoles». Se trata de la denominada confesionalidad sociológica<sup>21</sup>, y su formulación estaba directamente inspirada en el artículo 11 de la Constitución de 1837<sup>22</sup>. Según Luis Sánchez Agesta, «el

17 El párrafo completo del dictamen elaborado por la comisión encargada de presentar las bases del Proyecto constitucional dedicado a este asunto decía así: «El primer deber de ésta (la Nación), 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, respetándolo 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 ésta unida 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 el 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 indicada». Este dictamen se publicó en: *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 1854-1856, Ap. 2º.

18 GIL DELGADO, F., *Conflicto Iglesia-Estado. España 1808-1975*, Madrid: Sedmay Ediciones, 1975, 88.

19 Artículo inserto en el Título Primero, cuyo epígrafe era: «De la Nación y de los españoles».

20 Por consiguiente, la única diferencia que se aprecia entre la base segunda de la Ley de Bases y la redacción definitiva del artículo 11 del Proyecto constitucional es la supresión de la palabra «civilmente».

21 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: Tecnos, 1984, 21.

22 Art. 11 de la Constitución de 1837: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles».

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 un principio de tolerancia (Olórzaga) no explícita (Menéndez y Pelayo), y una obligación: la de mantener el culto y los ministros de la religión católica»<sup>23</sup>.

Pero el modelo progresista de 1837 había sido abandonado en la moderada Constitución de 1845. En palabras de Antonio Martínez Blanco: «Una de las reformas más importantes de la Constitución de 1845, «opus magnum» del moderantismo de este década, fue la nueva formulación de la confesionalidad católica que de sociológica en la Constitución de 1837, se transforma en explícita y categórica»<sup>24</sup>. Por consiguiente, la intención de los constituyentes de 1856 era recuperar la configuración institucional del Estado en el ámbito de las relaciones con la Iglesia que los liberales progresistas habían adoptado en el texto constitucional de 1837<sup>25</sup>.

En todo caso, de la declaración sociológica del artículo 11 del Proyecto constitucional se desprende la siguiente previsión: «La Nación se obliga a mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles». Esta obligación quedaba, incluso, reforzada respecto de las contenidas en la Constituciones de 1837 y 1845, pues no solamente se debería «mantener» el culto y los ministros, sino que también «proteger».

Ahora bien, como se ha apuntado antes, el mayor interés que el Proyecto de 1856 aportaba al ámbito estudiado de las relaciones Iglesia-Estado era la adopción de un sistema de tolerancia religiosa. Frente a la expresa intolerancia recogida en las Constituciones de 1808<sup>26</sup> y 1812<sup>27</sup>, y el significativo y ambivalente silencio de las Constituciones de 1837 y 1845, un texto constitucional español venía a reconocer que: «ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión».

Es evidente, que los constituyentes de 1856 recogieron una formulación de la tolerancia religiosa muy amplia y generosa<sup>28</sup>. Sin llegarse al reconoci-

23 SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974, 274-276.

24 MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, Madrid: Tecnos, 1994, 290.

25 No hay que perder de vista que durante el bienio progresista 1854-1856, el Gobierno español rompió las relaciones con la Santa Sede, expulsando de España al nuncio.

26 Art. 1 de la Constitución de 1808: «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».

27 Art. 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».

28 Antonio Martínez Blanco no lo entiende así: «En otro aspecto acometieron la tarea de redactar una nueva Constitución, la *Constitución non nata de 1856*, que tiene la originalidad de una tolerancia religiosa con límites bastantes estrechos, mixta con confesionalidad, que tendría éxito futuro». MARTÍNEZ BLANCO, A., *op. cit.*, 291.

miento pleno de la libertad, se acercaba mucho. Manuel Fraile Clivillés escribe: «Respecto a la posición del Estado frente a la Iglesia, se consagra la tolerancia religiosa, e incluso hubo un momento, en la discusión del texto, en que pareció que se iba a aprobar la libertad religiosa pura. La religión aparece en este momento como totalmente vinculada a la política»<sup>29</sup>. Si se atiende a la literalidad de la fórmula empleada, puede apreciarse cómo se utilizó deliberadamente unos términos ambiguos, ya que la única limitación que las opiniones o creencias religiosas encontrarían serían actos contrarios a la religión católica manifestados, además, en público. De hecho, algunos años más tarde, en la canovista Constitución de 1876, la tolerancia religiosa se prescribiría con unos límites más expresos y concisos: «Nadie será molestado en el 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 ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado»<sup>30</sup>.

El artículo 14 del Proyecto constitucional fue objeto de encrespadas discusiones en las Cortes. No podía ser de otro modo, pues la novedad que aportaba en materia de relaciones Iglesia Estado, reconociendo implícitamente la tolerancia religiosa, era considerable, y además entraba en contradicción flagrante con el intolerante artículo 1 del entonces vigente Concordato de 1851. Por lo demás, tratándose el Proyecto de Constitución de 1856 de un texto sensiblemente más progresista que el precedente de 1845, no puede extrañar que la representación eclesiástica estuviese ausente de las Cortes, puesto que el Senado diseñado en el Título III sería elegido del mismo modo y por los mismos electores que los diputados (art. 18). Desaparecía, pues, la presencia institucional de los diversos estamentos o grupos sociales privilegiados del Reino de la cámara alta.

#### IV. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA (1873)

##### 1. *Características general del documento*

A la hora de presentar el Proyecto de Constitución de 1873, es necesario destacar, desde el principio, que supuso el primer intento de instaurar en España un sistema constitucional republicano. La intención última de sus

<sup>29</sup> FRAILE CLIVILLÉS, M., *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid: Sucesores de Rivadeneyra, 1975, 268.

<sup>30</sup> Art. 11 de la Constitución de 1876: «La religión católica, apostólica romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el 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 ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado».

redactores no era otra que conservar la libertad conquistada en la Revolución de 1868, así como consolidar la democracia. A estos objetivos se añadía el de lograr una nueva distribución territorial del poder. De aquí, el carácter federal que adoptó el Proyecto constitucional de la Primera República. Este documento fue elaborado por una comisión de las Cortes constituyentes de 1873 y se presentó en julio de ese mismo año<sup>31</sup>. Tiene 117 artículos, agrupados en los dieciocho títulos siguientes: «Preliminar»; «De la Nación española» (I); «De los españoles y sus derechos» (II); «De los Poderes públicos» (III); «De la Federación» (IV); «De las facultades correspondientes a los Poderes públicos de la Federación» (V); «Del Poder legislativo» (VI); «De la celebración y facultades de las Cortes» (VII); «Facultades especiales del Senado» (VIII); «Del Poder ejecutivo» (IX); «Del Poder judicial» (X); «Del Poder de relación o sea Presidencial» (XI); «De la elección del Presidente y Vicepresidente de la República» (XII); «De los Estados» (XIII); «De los Municipios» (XIV); «De la Fuerza pública» (XV); «De la Reserva Nacional» (XVI); y «De la reforma de la Constitución» (XVIII)<sup>32</sup>.

Como se ha dicho antes, uno de los aspectos esenciales del Proyecto era la adopción del sistema republicano, y de este modo, en el artículo 39 se establecía que «la forma de gobierno de la Nación española es la República federal». A lo largo del texto constitucional puede apreciarse una estricta división de poderes, pero de manera especial en el Título IV, expresamente dedicado a la organización institucional. Dicha división se formulaba en términos muy rígidos, añadiéndose un cuarto poder a los tres clásicos. Así se reconocía en el artículo 45: «El poder de la Federación se divide en Poder legislativo, Poder ejecutivo, Poder judicial y Poder de relación entre estos Poderes». La jefatura del Estado correspondía, pues, al presidente de la República federal, considerado como «Poder de relación», y al que se encomendaba personificar el Poder supremo y la suprema dignidad de la Nación (art. 82). En el ejercicio de su función tenía asignadas una serie de facultades, entre las que destacan dos: la promulgación de las leyes, por un lado, y el libre nombramiento y separación del presidente del Poder ejecutivo, es decir, del presidente del Consejo de Ministros, por otro. El Poder legislativo sería ejercido exclusivamente por las Cortes (art 46). El Poder ejecutivo por los ministros (art. 47), mientras que el Poder judicial lo sería por «jurados y jueces, cuyo nombramiento no dependerá jamás de los otros Poderes públicos».

Junto a la forma de gobierno republicana, el Proyecto de Constitución de 1873 aportaba una organización territorial compuesta, ya que España quedaba constituida en República federal. Los Estados integrantes se reconocían en el artículo 1 del documento, y eran: Andalucía Alta, Andalucía Baja, Ara-

31 Publicado en: *Diario del Congreso de los Diputados*, de 1873, n. 42, ap. 2.

32 Sobre el desarrollo político y constitucional de la Primera República, *vid.*, FERRANDO BADÍA, J., *Historia político-parlamentaria de la República de 1873*, Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1973.

gón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña; Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas. Se preveía, igualmente, que otros territorios pudiesen en su día convertirse en Estados (islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos de África), «que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos» (art. 2). La influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos, y sobre todo, el pensamiento federal de Francisco Pi y Margall es innegable. Junto a la completa separación de Iglesia-Estado y la consiguiente libertad religiosa, por primera vez adoptadas de manera conjunta en un texto constitucional español, el Proyecto incluía una amplia declaración de derechos, que, si bien seguía el modelo de la precedente Constitución de 1869, radicalizaba sus planteamientos. Los avatares propios de la Primera República desembocaron en una intervención militar que dio al traste, en enero de 1874, con el sistema. Las Cortes constituyentes fueron disueltas, y del Proyecto constitucional de 1873 nunca más se volvió a hablar.

## 2. *Relaciones Iglesia-Estado*

Sin lugar a dudas, el Proyecto de Constitución de 1873 aportaba dos novedades esenciales a la historia constitucional española: la forma de gobierno republicana, y la organización territorial federal. Pero, su contribución al campo de las relaciones Iglesia-Estado no fue menor, puesto que por primera vez aquellos constituyentes pretendieron abandonar la tradicional confesionalidad católica del Estado. Si uno de los frutos de la Revolución de 1868 había sido la libertad religiosa, recogida en el artículo 21 de la Constitución de 1869<sup>33</sup>, ahora se daba un paso más, ya que al reconocimiento de este derecho «natural» se unía la configuración de un Estado estrictamente laico<sup>34</sup>.

El contenido del Proyecto constitucional en el ámbito de las relaciones Iglesia-Estado había sido anunciado por el entonces presidente del Poder ejecutivo de la República, Francisco Pi y Margall, en un trascendental discurso que pronunció en el Congreso de los Diputados el día 13 de julio de 1873. Entre otras muchas cosas, el político catalán afirmó: «Las Cortes de 1869 proclamaron la absoluta libertad de cultos y la consecuencia lógica, la consecuencia obligada de esta libertad es la independencia completa de la Iglesia y el

33 Art. 21 de la Constitución de 1869: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier culto queda garantizado 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 mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior».

34 Con el triunfo de la Revolución de 1868, una vez más, se rompieron las relaciones con la Santa Sede. Naturalmente, esta situación perduró a la largo de la Primera República.

Estado»<sup>35</sup>. Esta trascendente decisión de los constituyentes fue recogida en el artículo 35 del Proyecto de Constitución, cuyo escueto texto era el siguiente: «Queda separada la Iglesia y el Estado». La conmoción que en los sectores católicos provocó la pretendida separación entre ambas potestades fue considerable, y si no fue mayor aun, se debió al sentimiento generalizado de que la República no llegaría a consolidarse<sup>36</sup>.

El artículo 35 del Proyecto constitucional se completaba con el 36: «Queda prohibido a la Nación o Estado federal a los Estados regionales y a los Municipales subvencionar directa o indirectamente ningún culto». Es decir, la separación entre la Iglesia y el Estado sería completa, sin que fuese posible cooperación económica alguna<sup>37</sup>. Como en tantos otros preceptos del Proyecto constitucional de 1873, la influencia del constitucionalismo norteamericano en la prohibición comentada es evidente, ya que parece inspirada en la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos<sup>38</sup>.

Para conocer mejor los objetivos que los constituyentes de 1873 pretendían lograr con los dos preceptos citados, conviene recordar el siguiente párrafo de la Exposición elaborada por la comisión constitucional encargada de elaborar el Proyecto: «La Iglesia queda en nuestra Constitución definitivamente separada del Estado. Un artículo constitucional prohíbe a los poderes públicos en todos sus grados subvencionar ningún género de culto»<sup>39</sup>.

Otra de las consecuencias de la estricta separación Iglesia-Estado se recogía en el artículo 37 del Proyecto: «Las actas de nacimiento, de matrimonio y defunción, serán registradas siempre por las autoridades civiles». Se constitucionalizaba, de este modo, uno más de los frutos traídos por la Revolución de 1868: El Registro Civil<sup>40</sup>. A esta previsión constitucional se aludía así en la

35 Este discurso prosigue: «Desde el momento en que en un pueblo hay absoluta libertad de cultos, las iglesias todas pasan a ser meras asociaciones, sujetas a las leyes generales del Estado. En esto, por cierto, no ganará solamente el Estado, sino también la Iglesia. La Iglesia hoy, a pesar de sus alardes de independencia, no puede leer en España una bula de su Pontífice sin el pase del Estado, ni nombrar por sí misma a sus obispos, ni establecer las enseñanzas que la convienen, al paso que después de esta reforma será completamente libre para regirse como quiera, sin la necesidad de que el Estado intervenga en sus actos». *Vid.*, FERNÁNDEZ-RÚA, J. L., *1873 la Primera República*, Madrid: Tebas, 1975, 340-341.

36 Buena muestra de lo dicho, constituye el hecho de que el Proyecto constitucional sólo pudo discutirse en el Congreso de los Diputados durante tres días. Sobre los avatares de la discusión parlamentaria, *vid.*, FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia política de la España contemporánea*, vol. 1 (1868-1885), Madrid: Alianza Editorial, 1972, 171-177.

37 Sobre este asunto, Francisco Pi y Margall, en el referido discurso, había afirmado: «Cierto que el Estado no la dará (a la Iglesia) entonces las subvenciones que antes; pero la Iglesia encontrará de seguro en la caridad de sus creyentes los medios necesarios para hacer frente a sus obligaciones». *Vid.*, FERNÁNDEZ-RÚA, J. L., *op. cit.*, 341.

38 En concreto, en la conocida «Establishment Clause». *Vid.*, SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad política y libertad de creencias*, Madrid: Marcial Pons, 1999, 149-150.

39 Publicada en: *Diario del Congreso de los Diputados*, de 1873, n. 42, ap. 2.

40 El Registro Civil en España comenzó a funcionar el 1 de enero de 1871, a raíz de la entrada en vigor de la Ley Provisional 2/1870, de 17 de junio, del Registro Civil y del Reglamento para la ejecución

referida Exposición: «Se exige que el nacimiento, el matrimonio y la muerte, sin perjuicio de las ceremonias religiosas con que la piedad de los individuos y de las familias quieran rodearlos tengan siempre alguna sanción civil».

A la vista de los diferentes preceptos constitucionales citados, cabe concluir que la propugnada separación entre las dos potestades se pretendía completa, pero sin que en el texto de la Constitución se incluyesen previsiones anticlericales, tal y como sucedió en un periodo histórico posterior. No obstante, en torno a la conveniencia de dotar de un carácter laico a la República, y, sobre todo, su alcance y las consecuencias que implicaría, surgieron pronto discrepancias entre los mismos republicanos. Mientras Emilio Castelar defendía la postura más prudente y conciliadora, Francisco Pí y Margall se inclinaba por la más radical<sup>41</sup>. En el discurso ante el Congreso de los Diputados antes comentado, este último político mostró sin ambages el cariz de dicha separación podría tener: «Y si llega un día en que abusara (la Iglesia) de la independencia que tratamos de darla, como habría perdido el carácter que hoy tiene, y no sería más que una asociación como otra cualquiera, tendríamos derecho a coger al más alto de los poderes y colocarle en el banquillo como al último de los culpables»<sup>42</sup>. Las diferentes posturas sobre la separación entre la Iglesia y el Estado estaban meridianamente claras.

Si bien es cierto que los constituyentes de 1869 habían proclamado la libertad religiosa, su reconocimiento legal no dejó de redactarse de manera timorata, utilizando una fórmula que hiriese lo menos posible las conciencias la jerarquía católica y de los creyentes en general. Por el contrario, la libertad de pensamiento y la libertad de cultos aparecen en el Proyecto de Constitución de 1873 de manera plena e inequívoca en dos preceptos de esencial importancia<sup>43</sup>. Según el Título Preliminar: «Toda persona encuentra asegurados

---

de las leyes de matrimonio y Registro civil, de 13 de diciembre de 1870. Esta ley exigía a todos los Municipios la creación de un Registro Civil en el que se debían inscribir los datos referentes al estado civil de todos los españoles (nacimientos, matrimonios, defunciones, etc.), al margen de sus creencias. Hasta dicha normativa, esta actividad quedaba reservada, por lo general, a los diversos Registros parroquiales.

41 Francisco Gil-Delgado describe así las referidas discrepancias: «Pero el más difícil todavía en las relaciones Iglesia-Estado llegó precisamente con la Primera República. Asistiremos, dentro del año escaso de su duración, al primer intento de total desenganche de la Iglesia por parte del Estado. Los constituyentes de la República Federal iban decididos a ello, para los cual bastaba con cortar el débil cordón umbilical de la cláusula «La Nación se obliga a mantener el culto y a los ministros de la religión católica», por el que discurría la confesionalidad del Estado. Salmerón hizo de este objetivo una cuestión de «fidelidad a los principios republicanos», ocasionándole un abierto enfrentamiento con Castelar. Este, más cauto, entreviendo que la separación total podría provocar un alud incompatible de odio burgués contra la vacilante República, hizo cuanto pudo por detener el proyecto. Le valió su postura que el propio Salmerón lo acusara de «abjuración de principios». Y, a pesar del freno de Castelar, la idea de la separación Iglesia-Estado triunfó en la letra de la Constitución Republicana». DELGADO-GIL, F., *op. cit.*, 100.

42 *Vid.*, FERNÁNDEZ-RÚA, J. L., *op. cit.*, 341.

43 Como no podía ser de otro modo, la Iglesia recibió fatal el Proyecto de Constitución de 1873. Sirva de ejemplo la opinión del encargado de negocios de la Nunciatura en Madrid, Bianchi, quien en

en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna para mermarlos, todos los derechos naturales (...) 2º. El derecho al libre ejercicio de su pensamiento, y a la libre expresión de su conciencia». Por su parte, en el artículo 34 se preveía que: «El ejercicio de todos los cultos es libre en España». Merece la pena acudir, una vez más, a la Exposición del documento, en la que de manera más realista que lo había hecho Pi y Margall en su discurso del día 13 de julio, se explicaba el verdadero alcance de los aludidos preceptos constitucionales: «El título (II) admite todos aquellos principios democráticos que había proscrito o que había negado la anterior Constitución. La libertad de cultos, allí tímida y aun vergonzantemente apuntada, es aquí un principio claro y concreto».

Como sucedía en el progresista Proyecto constitucional de 1856, y en coherencia con el principio de completa separación entre la Iglesia y el Estado que regía en el Proyecto de Constitución 1873, no se contemplaba a lo largo de su articulado representación alguna de las jerarquías eclesiásticas en las instituciones de la República.

Para concluir, nada mejor que la opinión de Francisco Delgado-Gil: «La separación Iglesia-Estado murió antes de nacer, en el seno convulso de una República que no tuvo tiempo suficiente para parir su Constitución»<sup>44</sup>.

## V. ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1929)

### 1. *Características general del documento*

Lo que en principio fue pensando como una fórmula de Gobierno transitoria, el general Primo de Rivera pretendió convertirla en definitiva. Esta fue una de las razones por las que la Dictadura comenzó a perder su inicial popularidad e incluso su prestigio. Prueba de este afán de institucionalización fue la creación en 1927 de una Asamblea Nacional de carácter corporativo, y la elaboración en julio de 1929 de un Anteproyecto de Constitución y cinco Leyes Orgánicas complementarias: Ley Orgánica del Consejo del Reino, Ley Orgánica de las Cortes, Ley Orgánica del Poder ejecutivo, Ley Orgánica del Poder judicial, y Ley Orgánica de Orden Público. Todas ellas fueron redactadas por la sección de Leyes Fundamentales de la citada Asamblea<sup>45</sup>.

---

un despacho dirigido a la Santa Sede, afirmaba: «No creo que exista en Europa una Constitución más inicua. Temo que el artículo 35 quedará aprobado en un abrir y cerrar de ojos». *Vid.*, CÁRCEL ORTÍ, V., «La Iglesia en la tormenta», *in: Historia y Vida*, extra 3 (1968), 55.

<sup>44</sup> DELGADO-GIL, F., *op. cit.*, p. 101.

<sup>45</sup> Publicado en: *Boletín de la Asamblea Nacional*, año II, tomo IV, 1 y ss.

El Anteproyecto de Constitución contaba con 104 artículos, distribuidos a lo largo de once títulos: «De la Nación y del Estado» (I); «De la nacionalidad y la ciudadanía» (II); «De los deberes y derechos de los españoles y de la protección otorgada a su vida individual y colectiva» (III); «De la Monarquía, de la sucesión a la Corona y de la Regencia» (IV); «Del Rey y del Consejo del Reino» (V); «De las Cortes del Reino» (VI); «Del Poder ejecutivo» (VII); «De la organización y gestión de los servicios públicos» (VIII); «De la división administrativa del territorio y del régimen local» (IX); «Del Poder judicial» (X); «De las garantías jurisdiccionales de la Constitución y del procedimiento para su reforma» (XI). En el artículo 1 del texto constitucional se configuraba a España como una nación constituida en «Estado políticamente unitario». Si bien se recogía el principio de la soberanía nacional, se limitaba en sus consecuencias, pues la ejercía el Estado como órgano permanente representativo de la nación (art. 4). El sistema constitucional respondía al doble principio de la diferenciación y coordinación de Poderes (art. 6). Como no podía ser de otra forma, el Proyecto contenía evidentes limitaciones al ejercicio de los derechos, lo que se correspondía bien con una Constitución imbuida de un carácter autoritario. La representación nacional se realizaba a través de una cámara única de las Cortes del Reino, en la que la mitad de los diputados eran de elección corporativa o nombramiento real, mientras que el resto sería elegido por sufragio universal. Al rey le correspondía el Poder ejecutivo a través de un Gobierno integrado por el presidente y los ministros. En el ejercicio de sus funciones sería asesorado por un Consejo del Reino, que sólo en parte era electivo.

La referida sección de la Asamblea Nacional encargada de elaborar el Anteproyecto de Constitución estaba integrada por antiguos miembros del Partido Conservador (Yanguas, Gabriel Maura, De la Cierva), a los que se sumaron otros políticos, como el tradicionalista Pradera, y personalidades como Maeztu y Pemán junto a un grupo de especialistas en Derecho público. En realidad, nunca se consiguió un consenso mínimo en torno al documento en el seno de la sección. Algunos miembros, como De la Cierva, pretendían una simple modificación de la Constitución de 1876, mientras que otros deseaban una nueva legalidad constitucional. Pradera defendía que la soberanía recayese exclusivamente en el rey y que la representación fuese absolutamente corporativa, postulados rechazados por el resto. En general, los más próximos a la Dictadura propusieron limitaciones al sufragio y a los partidos políticos, pero esta idea no fue una opinión compartida por todos. El propio Primo de Rivera no puede considerarse como el principal artífice e inspirador del Proyecto finalmente elaborado, aunque participó en las reuniones, y en determinados aspectos, como la existencia de una cámara única, fue taxativo. Sin embargo, discrepó abiertamente con la intención de atribuir al rey más competencias. No puede extrañar, por tanto, que Primo de Rivera acabara sintiéndose decepcionado por la solución constitucional que se estaba ela-

borando. De esta insatisfacción participaron sus colaboradores, y gran parte de la opinión pública, por lo que la caída de la Dictadura en enero de 1930 se produjo sin que el Anteproyecto de Constitución hubiese sido aprobado.

## 2. *Relaciones Iglesia-Estado*

A pesar de las notables diferencias políticas que se observan entre la Constitución de 1876 y el Anteproyecto de Constitución de 1929, el modelo de relaciones Iglesia-Estado diseñado en ambos documentos es idéntico. Incluso el texto del artículo relativo a esta materia es el mismo. Por coincidir, coincide hasta el número del precepto constitucional: 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 ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado».

Una vez constatado el origen del texto, y para una mejor comprensión del alcance que el artículo 11 del Anteproyecto de 1929 habría tenido en la configuración constitucional de las relaciones Iglesia-Estado, conviene indagar sobre la gestación que tuvo durante el proceso constituyente de 1876. Efectivamente, 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 se abordó en el artículo 11 del documento constitucional con espíritu de sincretismo, sin dejar por ello de ser el precepto más controvertido de todos. Si bien se recuperaba la tradicional confesionalidad del Estado, abandona durante la Primera República, a la vez se reconocía una relativa tolerancia religiosa<sup>46</sup>.

Los partidarios de posiciones afines a la Iglesia católica en el Congreso de los Diputados defendieron entonces la conveniencia de mantener la unidad católica, respetando así el Concordato de 1851. Para ello, postulaban sustituir el propuesto régimen de tolerancia del artículo 11 por la solución contenida en el artículo 11 de la Constitución de 1845. Por el contrario, Emilio Castelar

<sup>46</sup> Para Manuel Martínez Sospedra, los dos puntos que mejor expresan el espíritu pactista que subyace en la Constitución de 1876 son la regulación de la tolerancia de cultos (art. 11) y la composición del Senado. *Vid.*, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Las fuentes de la Constitución de 1876. Continuidad y cambio en el constitucionalismo español del siglo XIX», *in: Revista de Derecho Político*, n. 8 (1981), 71-93.

y Práxedes Mateo Sagasta se mostraron partidarios de un régimen de plena libertad religiosa. En medio de unos y otros, Cánovas se vio obligado, una vez más, a batirse entre dos fuegos, y en un discurso pronunciado el día 10 de mayo afirmó: «No se puede olvidar que no es hoy, sino desde hace ocho años, cuando se ha planteado la cuestión religiosa. Estos ocho años han creado intereses, y la cuestión no es ya libre, no es ya puramente teórica y de doctrina. Aquí se puede votar la tolerancia con una perfecta conciencia, porque ningún publicista católico puede sostener que se prescindiera de los hechos para restablecer la intolerancia religiosa»<sup>47</sup>. En este mismo discurso, Cánovas insistió en el hecho incuestionable de que en la Europa liberal preponderaba el criterio tolerante, estimando que romper ese concierto equivalía a peligrosas aventuras<sup>48</sup>. No llegando a la libertad de cultos, se hacía la mayor concesión posible a los más conservadores, pero, al no complacerlos del todo, Cánovas adquiría la autoridad moral necesaria para resistir a los más liberales, imponiendo a todos un término medio, es decir, un régimen de tolerancia religiosa<sup>49</sup>.

El artículo 11 también fue objeto de discusión en el Senado. En esta cámara, Cánovas mantuvo encendidos debates con los obispos de Ávila y Salamanca, Carrascosa y Martínez Izquierdo, ambos firmes postulantes de la unidad católica. El político malagueño no dejó de acudir a los pasajes evangélicos para fundamentar sus argumentos: «Si hay que dar a Dios lo que es de Dios, si la misión directa de los señores preladados es dárselo, tampoco el Gobierno puede dejar de dar al César lo que es del César». En otro discurso, Cánovas negó que a causa del artículo 11 llegase el poder público a secularizarse, preguntando: «¿Estaba secularizado el Estado español cuando las leyes del Fuero Real y las de Partidas protegían el derecho de los judíos y de los moros?»<sup>50</sup>. Entre las enmiendas presentadas en el Senado al texto del artículo 11, prácticamente todas favorables a la unidad católica, constituyó excepción

<sup>47</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de fecha 10 de mayo de 1876.

<sup>48</sup> El discurso de Cánovas proseguía afirmando: «No, mucho menos cuando no se trata de hechos latentes, sino patentes a los ojos de todos: el hecho de que hace ocho años toda la legislación del país está basada no en la tolerancia, sino en la absoluta libertad religiosa. ¿Queréis acaso una nueva revocación del Edicto de Nantes? Si tenéis el valor de aconsejarlo, proponedlo tal y como es. ¿Cuestión religiosa? Cuando el glorioso conquistador de Toledo pactaba la tolerancia para el culto de los árabes; cuando lo mismo ofrecían los gloriosos conquistadores de Granada, no se dijo ni pensó por nadie que esto fuese cuestión religiosa. ¿Hemos de adoptar hoy este criterio, oponiéndonos al concierto de las naciones europeas, cuando por nuestra posición en Europa, en América y en Asia, necesitamos captarnos las simpatías del mundo entero? Se dice muy fácilmente que se puede vivir en desacuerdo con las demás naciones; pero los que eso dicen, acaso no se atreverían a vivir en una casa de vecindad sin el acuerdo de los demás vecinos. Los que no tenéis la experiencia de este banco no sabéis lo que es vivir sin el acuerdo de las demás naciones, no teniendo ejércitos ni escuadras avasalladoras. Es cierto que no tenemos compromiso con ninguna nación determinada; pero tenemos el compromiso con el universo entero, porque esa es nuestra política desde antes de hacerse la Restauración, y todo el mundo sabe qué debe de esperar de nosotros».

<sup>49</sup> Vid., FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *op. cit.*, 300.

<sup>50</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, de fecha 11 de junio de 1876.

la de Juan Valera, que propuso una redacción de dicho precepto en unos términos inequívocamente favorables a la libertad religiosa: «Todo español tiene el derecho de sostener y difundir las opiniones religiosas que más conforme halle con la verdad; de dar culto a Dios con los ritos y ceremonias de la religión que crea, y de reunirse y asociarse con otros hombres para realizar tan altos fines»<sup>51</sup>. Esta enmienda fue rechazada, y, finalmente, el polémico artículo 11 del proyecto constitucional fue aprobado<sup>52</sup>. A la vista de los debates parlamentarios, cabe concluir que entre los partidarios del mantenimiento de la unidad religiosa faltaron parlamentarios con suficiente talla para rebatir las ingeniosas intervenciones de Castelar, en su posición avanzada, y de Cánovas en la intermedia.

Ahora bien, a la altura de 1929 las cosas habían cambiado mucho, porque los sucesivos Gobiernos liberales de la Restauración fueron aprobando una serie de disposiciones tendentes a ampliar, cada vez más, los estrechos límites en que el artículo 11 de la Constitución de 1876 constreñía la tolerancia religiosa<sup>53</sup>. Esta labor culminó con una Real Orden de 10 de junio de 1910<sup>54</sup>, 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». Es evidente, que la citada disposición suponía de «facto» admitir la libertad religiosa y, en consecuencia, mantener en el Anteproyecto constitucional de 1929 la literalidad del artículo 11 de la Constitución de 1876, implicaba un claro retroceso respecto de la legislación ordinaria vigente en aquél momento<sup>55</sup>.

Por otro lado, en el documento sí se regulaba el delicado asunto de los concordatos, ya que al relatarse en el artículo 70 del Anteproyecto constitucional las funciones que correspondían al rey, como «Jefe supremo del Poder Ejecutivo», expresamente se le atribuía «negociar, concertar y suscribir Concordatos con la Santa Sede, sin perjuicio de la ratificación por las Cortes, cuando ella procediere, con arreglo a lo establecido en la Constitución o en las leyes

51 *Vid.*, FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *op. cit.*, 301.

52 El artículo 11 del proyecto constitucional fue aprobado en el Congreso de los Diputados, después de ser debatido a lo largo de doce sesiones, por 220 votos contra 83, y en el Senado, tras discusiones aún más arduas, pero de menor duración, por 113 contra 40.

53 Entre otras, es posible destacar la plena libertad de cátedra, carácter voluntario de la enseñanza de la religión, supresión de la alegación de causa para contraer matrimonio civil o católico, y elección entre la fórmula del juramento o promesa para acceder a cargos públicos.

54 *Vid.*, ZAMORA GARCÍA, F. J., «Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa», *in: Anuario Jurídico Escorialense*, n. XLV (2012), 203.

55 No puede pasar inadvertido el malogrado proyecto de reforma del artículo 11 de la Constitución de 1876 que un Gobierno liberal presidido por Manuel García Prieto intentó en 1922. 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. Sobre esta reforma, *vid.*: FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia del reinado de Alfonso XIII* (I), Madrid: Sarpe, 1986, 173; y GARCÍA VENERO, M., *Santiago Alba. Monárquico de razón*, Madrid: Aguilar, 1963, 173.

especiales». En íntima conexión con las relaciones concordatarias quedaba todo lo relativo al derecho de patronato y demás regalías de la Corona, correspondiendo también al rey: «ejercitar con sujeción al Concordato los derechos propios del Poder civil y los que estén atribuidos al Patronato Real para presentación de obispos, provisión de beneficios eclesiásticos y publicación de bulas, breves y rescriptos pontificios»<sup>56</sup>.

Configurándose un Estado confesional, a la hora de regular la organización y gestión de los servicios públicos, no puede extrañar que en el texto del documento se prestase atención a la enseñanza de la religión. De este modo, en el artículo 78 del Anteproyecto de Constitución se encomendaba a la enseñanza pública la «formación moral y religiosa»<sup>57</sup>.

Por último, y siguiendo los precedentes de aquellos textos constitucionales confesionales, el Anteproyecto de 1929 también reservaba a la jerarquía de la Iglesia una presencia en las instituciones representativas, si bien, en este texto quedaba muy reducida. De hecho, y según lo dispuesto en el artículo 44 del documento, el arzobispo de Toledo, primado de España, sería consejero del Reino<sup>58</sup>.

El sistema de relaciones Iglesia-Estado diseñado en el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929, puede resumirse en una palabra: continuismo. Se proseguía con la definición constitucional del Estado, y a la vez, continuaba el desfasado, y ya entonces superado por la realidad y la legislación ordinaria, régimen de mera tolerancia hacia los cultos disidentes. Anacronismos insertos en un documento que, en sí mismo, suponía un anacronismo constitucional y político.

56 Al respecto, *vid.*, ZAMORA GARCÍA, F. J., «Los nombramientos episcopales durante la dictadura del general Primo de Rivera», in: *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, n. XLIV ( 2011), 551-566.

57 Art. 78: «Los establecimientos de enseñanza y de educación estarán bajo la inspección del Estado. La enseñanza pública se constituirá en forma ordenada y orgánica, a fin de que, desde la Escuela a la Universidad, se facilite el acceso a la instrucción y a los grados a cuantos alumnos posean capacidad y carezcan de medios para obtenerlos, y se procure a todos sin distinción, la más adecuada preparación profesional y cultural, la formación moral y religiosa y la educación ciudadana que favorezca el robustecimiento colectivo del espíritu nacional».

58 La reducida representación institucional de la jerarquía de la Iglesia católica en el Anteproyecto constitucional de 1929, responde a la decidida desaparición del Senado. En otras Constituciones precedentes, era en esta cámara donde, en su mayor parte, se ubicaba la presencia de los altos prelados eclesiásticos. No obstante, en los Proyectos de Leyes Orgánicas que debían desarrollar la Constitución de 1929, sí que se recogían algunas previsiones más al respecto. Así, sucedía en el art. 7 del Proyecto de Ley Orgánica del Consejo del Reino, y en los arts. 29, 32 y 41 del Proyecto de Ley Orgánica de las Cortes del Reino. En estos preceptos se contemplaba la posibilidad de que altas jerarquías de la Iglesia católica accedieran a ambas instituciones en calidad de consejeros del Reino o de diputados.

## VI. ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA (1931)

### 1. *Características generales del documento*

Proclamada la Segunda República el 14 de abril de 1931, el Gobierno Provisional no tardó en hacer pública su voluntad de convocar elecciones para elegir unas Cortes constituyentes. De manera paralela, por un Decreto de fecha 6 de mayo de 1931, se creaba la Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, y que venía a sustituir a la tradicional y anquilosada Comisión General de Codificación. Algunos días más tarde, se nombraba a su presidente, Ángel Ossorio y Gallardo, y al resto de sus integrantes, todos ellos prestigiosos juristas. Entre los trabajos que el Gobierno Provisional encomendó a esta Comisión Jurídica Asesora, figuró la elaboración de un Anteproyecto de Constitución que facilitase el trabajo de los constituyentes elegidos por el pueblo.

A estos efectos, en el seno de la Comisión se nombró una subcomisión compuesta por los siguientes vocales: Ángel Ossorio, como presidente, Adolfo González Posada, Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Espinosa, Agustín Viñuales, Antonio Rodríguez, Alfonso García Valdecasas, Francisco Romero Otazo, Luis Lamana Lizarbe, Antonio de Luna y Juan Lladó Sánchez Blanco. Ahora bien, a las sesiones plenarios de la subcomisión asistieron, además, otros miembros de la Comisión. La subcomisión trabajó intensamente, y, una vez concluida su labor, el texto elaborado fue sometido al pleno de la Comisión Jurídica Asesora, que tras dos largas sesiones aprobó la obra realizada el 30 de junio. Su presidente, Ángel Ossorio, insistió en que el trabajo terminado en ningún caso tenía alcance político, sino que simplemente se trataba de una aportación de materiales al Gobierno. Finalmente, el texto del Anteproyecto constitucional fue entregado al ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, el 6 de julio de 1931. El Anteproyecto de Constitución de la República contenía un total de 104 artículos, divididos en nueve títulos: «Estructura nacional» (I); «Nacionalidad» (II); «Derechos y deberes de los españoles» (III); «Parlamento» (IV); «Presidencia de la República» (V); «El Gobierno» (VI); «La Justicia» (VII); «Hacienda Pública» (VIII); y «Garantías de la Constitución. Su reforma» (IX)<sup>59</sup>.

En la Exposición de motivos que acompañó al texto, el presidente de la Comisión Jurídica Asesora señaló: «Propugnando siempre un fuerte avance social, hemos querido apartarnos con igual cuidado de ilusiones sin asiento, de copias serviles, de improvisaciones y de rutinas, buscando la adaptación

<sup>59</sup> El texto se encuentra publicado en: *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid 1931; y SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, (II), Madrid: Editora Nacional, 1969, 139-162.

de España a los nuevos tiempos por caminos de prudencia y ecuanimidad. El mayor mérito de cada uno de los miembros de esta Comisión ha sido prescindir de convicciones intransigentes para buscar en el acomodamiento a las posibilidades aquella zona de concordia nacional que nosotros apetecemos ideal y ardientemente para la consolidación y la prosperidad de la República».

En el Título I, dedicado a la «Estructura nacional», el artículo 1 establecía la definición básica del nuevo régimen: «España es una República democrática. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. Todos los órdenes y jerarquías del Estado están sujetos al poder civil». Por lo demás, el texto del Anteproyecto era moderado, diseñando un sistema constitucional moderno y plenamente democrático. Además de prever unas razonables autonomías regionales, al presidente de la República le correspondían funciones moderadoras y arbitrales. Las Cortes habrían sido bicamerales, con un Congreso «al que corresponde la representación política, y el Senado, que representa los intereses sociales organizados» (art. 33). En cuanto al tratamiento de las relaciones Iglesia-Estado, como se verá más adelante, la solución propuesta en el artículo 12 del texto era ciertamente prudente, y con seguridad que habría propiciado unas mejores condiciones para llegar a un posterior concordato con la Iglesia católica.

Recibido el texto del Anteproyecto por el Gobierno, éste decidió trasladarlo a las Cortes, con el fin de que hiciesen con él lo que estimasen oportuno. Sin embargo, y no obstante sus evidentes bondades, el Anteproyecto no gustó nada a la mayoría de los diputados constituyentes. El socialista Indalecio Prieto llegó a decir que «en cuanto se suman ocho sabios y se suman las sabidurías el resultado es una imbecilidad». En el clima político del momento había, una marcada tendencia a considerar que la proclamación de la República había sido una revolución que necesitaba ser completada y, por consiguiente, a repudiar las apelaciones a la juridicidad. Incluso Azaña llegó a manifestarse completamente contrario a la «ossorización» de la República. En consecuencia, los diputados constituyentes optaron por rechazar el documento, prescindiendo de su contenido a la hora de elaborar la futura Constitución de la República. El mejor juicio sobre este frustrado Anteproyecto constitucional lo proporcionó el entonces presidente del Gobierno Provisional, Niceto Alcalá-Zamora, cuando escribió las siguientes reflexiones: «La Comisión redactó su proyecto, del que naturalmente, discrepábamos cada uno de los ministros en mayor o menor grado; pero es justo reconocer que la obra de aquélla, en orden, templanza, acierto y provecho para el interés nacional, fue incomparablemente mejor que el texto promulgado el 10 de diciembre de 1931»<sup>60</sup>.

60 ALCALÁ-ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, Madrid: Civitas, 1981, 38.

## 2. *Relaciones Iglesia-Estado*

Siguiendo el sendero trazado por el Gobierno Provisional de la República en sus primeras declaraciones y disposiciones<sup>61</sup>, el Anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión Jurídica Asesora reguló un sistema de relaciones Iglesia-Estado basado en la separación de ambas potestades, al tiempo que incorporaba el reconocimiento pleno de la libertad religiosa.

El carácter laico del Estado se establecía en el artículo 8 del documento<sup>62</sup>, cuyo texto es el siguiente:

«No existe religión de 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 en número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia».

Abandono de la confesionalidad religiosa del Estado, y la consiguiente separación entre la Iglesia y el Estado, eran las claves de la regulación constitucional. Pero, a diferencia de la solución adoptada en el Proyecto constitucional de 1873, el Anteproyecto de 1931 aportaba un original trato a la Iglesia católica y otras confesiones religiosas: su consideración como corporaciones de Derecho público. A la Iglesia católica se la reconocía directamente en el texto tal condición. A las demás confesiones, siempre que cumpliesen determinadas condiciones. Más adelante, se volverá sobre el asunto, pero antes, para comprender bien los objetivos perseguidos por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno a la hora de regular esta materia, conviene acudir a los siguientes párrafos de la Exposición de motivos del documento que elaboró su presidente, Ángel Ossorio y Gallardo:

«El tema religioso, de primordial interés de todas partes y de especial preocupación entre españoles, ha sido tratado como lo que es ya en todos los pueblos, aun en los de más acendrado sentimiento católico, a saber, separando la Iglesia y el Estado y respetando sin titubeos la libertad de conciencia y la de cultos, proclamadas en más de un pasaje del texto.

Nadie podrá ver en estas declaraciones un espíritu persecutorio ni sectarismo destructor. Aunque algún miembro de la Comisión hubiese querido ver salvada de modo expreso la orientación cristiana en las actividades morales del Estado, pareció preferible no hacer declaración sobre el particular y dejar ambas potestades independientes, aunque concordadas, como ocurre hoy por regla general.

61 Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional de la República, de fecha 14-4-1931, y el Decreto sobre la libertad religiosa, de fecha 22-5-1931.

62 Artículo inserto en el Título I del Anteproyecto constitucional, cuyo epígrafe es: «Estructura Nacional».

El considerar a la Iglesia católica como institución de Derecho público y garantizar la enseñanza religiosa, don datos que pueden dar idea de que el Anteproyecto, poniendo término a un confusionismo dañoso, ampara la espiritualidad del ciudadano y reconoce la fuerza social y la significación histórica de la Iglesia».

Es decir, se trataba de separar ambas potestades, pero de hacerlo sin sentimiento ni actitud anticlerical alguna, es más, pensando en una más que probable concordancia posterior sobre aquellas materias de mutuo interés. En palabras de Concha García Prous, se optaba por un Estado neutro<sup>63</sup>.

Sobre este texto constitucional, José María Vázquez García-Peñuela escribe: «Los estudios que hasta la fecha se han realizado del Anteproyecto de Constitución en lo que se refiere a su tratamiento de la cuestión religiosa han puesto de relieve, adecuadamente, su carácter aconfesional y la incorporación —novedosa en nuestra historia jurídica— de la figura de corporación de Derecho público aplicada a la Iglesia católica, aunque no de manera excluyente, ya que podría extenderse, con determinadas condiciones, a otras confesiones religiosas»<sup>64</sup>. Efectivamente, la novedad más destacada residía en el estatus jurídico de «corporación de Derecho público. Pero su interpretación y finalidad pretendida con esta consideración no fue unívoca ni pacífica»<sup>65</sup>.

La libertad religiosa se recogía en el artículo 12 del Anteproyecto constitucional<sup>66</sup> de una manera amplia, y en unos términos que pueden calificarse de correctos:

«La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar y libremente cualquier religión, quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las 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 oficial-

63 GARCÍA PROUS, C., *Relaciones Iglesia-Estado en la Segunda República Española*, Granada: Caja Sur Publicaciones, 1996, 86.

64 VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J. M., *El intento concordatario de la Segunda República*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, 29. En la cita, este autor hace referencia el estudio siguiente: ARBELOA, V. M., «Iglesia y Estado en el anteproyecto de Constitución de 1931», in: *Revista Española de Derecho Canónico*, XXVII (1971), 313-347.

65 Víctor Manuel Arbeloa, lo explica en los siguientes términos: «este concepto, de procedencia germánica, fue duramente combatido por el Ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, como incompatible con el estrenado laicismo, mientras otros juristas intentaban aceptarlo precisamente para tener a raya a la Iglesia, y, en segundo término, la supresión del artículo por considerarlo ofensivo a la conciencia mayoritariamente católica del país, pero la Comisión hizo valer con la misma fuerza el criterio laico y neutral del nuevo Estado, y hasta acusó a los católicos de defender tesis contrarias al auténtico espíritu del Evangelio. Lo cierto es que otros católicos, entre ellos, el Presidente del Gobierno, estuvieron plenamente de acuerdo con esta redacción». ARBELOA, V. M., *¿Una Constitución democrática? La Constitución de 1931*, Madrid: Mañana, 1977, 28.

66 Artículo inserto en el Título III del Anteproyecto constitucional; «Derechos y deberes de los españoles», Capítulo I, «Garantías individuales y políticas».

mente 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 la esta Constitución».

La lectura de este precepto permite percibir que sus redactores concibieron esta libertad en términos modernos, superando la escueta formulación de los textos constitucionales precedentes. Libertad de conciencia, de profesión religiosa y cultos, quedaban garantizadas en todo el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Además, los autores del documento no sólo formularon estos derechos en su dimensión privada o individual, sino que también en la colectiva. De este modo, se vinculaba el desarrollo de la libertad religiosa a la existencia de determinados grupos sociales denominados «confesiones religiosas», que podrían ejercer sus cultos, privada y públicamente, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público.

Ahora bien, el artículo 12 del documento debe contemplarse sin perder de vista la previsión recogida en el artículo 11: «El nacimiento, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas no podrán ser fundamento de privilegio jurídico»<sup>67</sup>. En cuanto a la excepción dispuesta en el artículo 54, apartado c), hacía referencia a la imposibilidad de que fuesen elegidos presidente de la República, entre otros, «los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos».

Resta por comentar tres importantes artículos vinculados a las relaciones Iglesia-Estado. El primero tiene relación con la organización territorial de la República, ya que en el texto del Anteproyecto se preveía la posible constitución de Regiones autónomas. Así, en el artículo 4 se distribuían las diversas competencias entre el Estado y estos Entes territoriales, atribuyéndose expresamente al Estado español como competencia exclusiva: «2. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el régimen de cultos»<sup>68</sup>. El segundo se refería a

<sup>67</sup> El texto completo de este fundamental artículo 11 del Anteproyecto constitucional es el siguiente: «Todos los españoles son iguales ante la ley. Se reconoce, en principio, la igualdad de sexos. El nacimiento, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas no podrán ser fundamento de privilegio jurídico. El Estado no reconoce los títulos y distinciones nobiliarias».

<sup>68</sup> José María Vázquez escribe al respecto: «En este precepto, de alguna manera, había un cierto apartamiento de la consideración de la Iglesia católica como corporación de derecho público, sometida, por tanto, al ordenamiento jurídico estatal. Se la estaba contemplado, más bien, bajo el prisma de su personalidad jurídica internacional. Que esa era la consideración que el precepto tenía de la Iglesia se deduce, en mi opinión, por una parte, del hecho de que el texto distinga «las relaciones entre la Iglesia y el Estado» del «régimen de cultos»: aquéllas se enmarcarían fuera —al contrario que éste— del ordenamiento interno. Por otra parte, se debe advertir que esa competencia segunda se ubicaba entre dos cuestiones que eran, netamente, propias del Derecho internacional público. Con independencia de las resistencias que esta fórmula suscitaría en los partidos vascos, que, esgrimiendo los ejemplos alemán y suizo, deseaban conseguir para su región autónoma tal competencia sobre las relaciones con la Iglesia

la enseñanza de la religión. Efectivamente, según el artículo 31 del Anteproyecto constitucional: «El escolar tiene derecho a la enseñanza religiosa, pero el maestro no puede ser obligado a prestarla contra su conciencia»<sup>69</sup>. Respetuoso tratamiento de este delicado asunto, y cuyos términos tanto difieren de los que finalmente se incluyeron en la Constitución de 1931. Y, finalmente, el tercero está relacionado con la representación de las confesiones religiosas en el Senado.

El Senado diseñado en el Anteproyecto constitucional de 1931 respondía a las doctrinas organicistas y corporativas tan presentes en el constitucionalismo de entreguerras. En consecuencia, y según el artículo 33, en el seno del Senado de la República quedarían representados los intereses sociales organizados. Es evidente, que la concepción de esta representación distaba mucho de la elitista y aristocrática inclusión de las minorías privilegiadas en las cámaras altas decimonónicas. Ahora, y de conformidad con el artículo 37 del documento, tendrían asiento en el Senado los representantes de las provincias o regiones, de las organizaciones obreras, agrarias, industriales, mercantiles, patronales y profesionales, de las Universidades, instituciones culturales, y de las confesiones religiosas, todos en la forma que las leyes estableciesen<sup>70</sup>.

Pocos reparos cabe poner a la regulación de las relaciones Iglesia-Estado y de la libertad religiosa en el Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora. Contenía soluciones correctas y ponderadas, basadas en la separación amistosa entre ambas potestades y en el pleno reconocimiento de esta libertad. Cuando se compara esta normativa del Anteproyecto con la regulación recogida en el texto constitucional aprobado en diciembre de 1931, cuesta trabajo renunciar a la idea de que se trató de otra oportunidad perdida en la búsqueda de un tratamiento constitucional equilibrado de tan delicada y trascendente materia<sup>71</sup>.

---

católica, se pude mantener que los redactores del Anteproyecto de Constitución desearon seguir una vía de prudente reforma». VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., *op. cit.*, 30.

69 En la Exposición de motivos del documento que elaboró su presidente, Ángel Ossorio y Gallardo, sobre este asunto se afirmaba: «Se establece también el derecho del escolar a recibir enseñanza religiosa, juntamente con la libertad de conciencia del maestro, para no ser él quien la preste si sus convencimientos se lo vedan».

70 En concreto, en el artículo 37 del Anteproyecto constitucional se disponía: «El Senado se compondrá de 250 Senadores: 50 elegidos por las Provincias o Regiones con sus Municipios; 50 por las representaciones obreras de los grupos de Agricultura, Industria y Comercio; 50 por las representaciones patronales; 50 por las Asociaciones de profesionales liberales, y otros 50 por las Universidades, Instituciones culturales y confesiones religiosas; todos en la forma que las leyes determinen».

71 Merece la pena recordar la opinión al respecto de Víctor Manuel Arbeloa, autor de un trabajo específico sobre la regulación de las relaciones Iglesia-Estado en el Anteproyecto constitucional: «En cuanto al problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado —que ahora nos interesa— el anteproyecto era lo mejor que entonces podía pensarse. En éste la Iglesia lograba un estado jurídico, que sólo después de muchos años había de conseguirlo en otras naciones. El sistema sancionado por la comisión jurídica se acercaba a lo que después se llamaría «sistema de separación Iglesia-Estado con auténtica

## VII. CONCLUSIONES

Entre los diversos textos constitucionales españoles que nunca entraron en vigor, por diferentes circunstancias, sobresalen cinco: Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo (1852); Proyecto de Constitución de la Monarquía española (1856); Proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873); Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española (1929); y Anteproyecto de Constitución de la República Española (1931). El tratamiento que en su articulado puede encontrarse sobre las relaciones Iglesia-Estado y la tolerancia-libertad religiosa es dispar, basculando desde la confesionalidad religiosa católica del Estado, hasta la más radical separación entre ambas potestades. Otro tanto sucede con la libertad de creencias. En polos opuestos se encuentran los muy conservadores Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo y el progresista Proyecto constitucional de la Primera República. Diferente opción, intermedia y sumamente prudente, se aprecia en el Proyecto de Constitución de 1931.

En tres de estos textos se preveía un sistema de religión de Estado (1852, 1856 y 1929), mientras que en dos de ellos, primaba la separación (1873, 1931). Mientras que en los Proyectos de Leyes Fundamentales de Juan Bravo Murillo, por remisión, se aceptaba la intolerancia religiosa, los Proyectos constitucionales de 1856 y 1929 proseguían con el tradicional régimen de mera tolerancia. Por el contrario, los Proyectos de 1873 y 1931 incluían un reconocimiento expreso del derecho a la libertad religiosa. Una vez más, la perenne «ley» del péndulo constitucional, característica del constitucionalismo histórico español y consistente en alternar textos de diferente matiz ideológico, puede apreciarse en los diversos sistemas de relaciones Iglesia-Estado contenidos en los Proyectos estudiados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCENEGUI, Jesús J. de, *Síntesis histórica del constitucionalismo español*, Madrid: Editorial Beramar, 1991.
- BECKER y GONZÁLEZ, Jerónimo, *La reforma Constitucional en España. Estudio histórico-crítico acerca del origen y las vicisitudes de las Constituciones españolas*, Madrid 1923.
- CAVERO LATAILLADE, Íñigo, y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *Constitucionalismo Histórico de España*, Madrid: Editorial Universitas, 1995.

---

libertad religiosa». La cooperación, concordada o no, y el suavizamiento de ciertas aristas podía haber sido un quehacer futuro». ARBELOA, V. M., *op. cit.*, en n. 64, 338.

- DE ESTEBAN, Jorge, *Constituciones españolas y extranjeras I*, Madrid 1977; *Esquemas del Constitucionalismo español 1808-1976*, Madrid: Taurus, 1976.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid: Civitas, 1986.
- GIL DELGADO, FRANCISCO, *Conflicto Iglesia-Estado. España 1808-1975*, Madrid: Sedmay Ediciones, 1975.
- GONZÁLEZ ARES FERNÁNDEZ, José Agustín, *Introducción al estudio del constitucionalismo español (1808-1975)*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2003.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1993.
- LABASTIDA, Horacio, *Las Constituciones españolas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LABOA, JUAN MARÍA, *Iglesia y religión en las Constituciones españolas*, Ediciones Encuentro, 1981.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando, *Regímenes Históricos Españoles*, Madrid: Tecnos, 1988.
- NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, y MARTÍNEZ SEGARRA, Rosa María, *Historia constitucional de España*, Madrid: Editorial Universitas, 1997.
- PEÑA GONZÁLEZ, JOSÉ, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid: Dykison, 2006.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SÁNCHEZ ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid: Dykinson, 1994.
- SEVILLA ANDRÉS Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, tomos I y II, Madrid: Editora Nacional, 1969; *Historia constitucional de España (1808-1966)*, Valencia: Escuela Social, 1966.
- SOLÉ TURA, Jordi, y AJA, Eliseo, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid: Siglo XXI De España Editores, 2002.
- TÓMAS VILLAROYA, Joaquín, *Breve Historia del Constitucionalismo español*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid: Átomo, 1986.
- ZAMORA GARCÍA, FRANCISCO JOSÉ, y otros, *El Constitucionalismo frustrado. Textos políticos españoles que no entraron en vigor (1834-1976)*, Madrid: Editorial Dykinson, 2014.

Francisco José Zamora García

Real Centro Universitario Escorial-María Cristina