

# LAS DOS ESPAÑAS Y LA LIBERTAD RELIGIOSA (1812-1978): BREVE BALANCE HISTORIOGRÁFICO

Rafael Escobedo Romero

Universidad de Navarra, España. Email: rescrom@unav.es

Recibido: 01 Diciembre 2013 / Revisado: 16 Abril 2014 / Aceptado: 30 Junio 2014 / Publicado: 15 Octubre 2014

**Resumen:** La cuestión acerca de la libertad religiosa tiene una gran relevancia en la conformación del gran conflicto bisecular de las dos Españas. No se trató de un problema práctico en el sentido de que nunca hubo en España una sustancial población de confesión distinta a la católica. Fue ante todo una discusión sobre los principios mismos de la comunidad política española, que enfrentó a los partidarios de la libertad individual con la idea de una nación esencialmente católica. Distinguimos para ello seis etapas: 1812-1854, 1854-1868, 1868-1876, 1876-1931, 1931-1936 y 1936-1976.

**Palabras clave:** Libertad religiosa, España, siglo XIX, siglo XX, Constituciones

**Abstract:** Debate about religious freedom is a very relevant issue for understanding the so-called Two Spains conflict. It was not a practical problem in the sense that never there was a sizable population in Spain who professed religions other than Catholic. It was above all an argument about the very foundations of the Spanish political community that confronted supporters of individual liberty to an idea of an essentially Catholic nation. The story is organized in six phases: 1812-1854, 1854-1868, 1868-1876, 1876-1931, 1931-1936 and 1936-1976.

**Keywords:** Religious freedom, Spain, nineteenth century, twentieth century, Constitutions

Paradójicamente, la cuestión de la libertad religiosa tiene una relevancia en la historia contemporánea de España inversamente proporcional al volumen demográfico que los creyentes de religiones distintas a la católica han tenido históricamente en nuestro país. A pesar de que el desarrollo de comunidades autóctonas de protestantes tuvo un papel no desdeñable en la historia del reconocimiento de la libertad religiosa, lo cierto es que la cuestión de la libertad de cultos en España fue sobre todo una discusión de principios.

El reconocimiento de este derecho enfrentó de forma radical, es decir, de raíz, a dos concepciones sobre la identidad misma de la nación española. De un lado, para el proyecto liberal renunciar a la libertad religiosa –como de hecho hizo durante una parte importante del siglo XIX– significaba dejar crucialmente incompleta la libertad individual sobre la que el liberalismo fundamentaba toda la legitimidad del poder político. De otro, renunciar a la unidad católica, de la cual la negación de la libertad religiosa fue durante mucho tiempo su inevitable corolario, implicaba para el tradicionalismo político y cultural en sentido amplio privar a España de su más íntima identidad, la que unía indefectiblemente la fe católica a la esencia nacional. La discusión sobre la libertad religiosa formó parte por lo tanto del drama de las dos Españas, como elemento disyuntivo crucial de un más amplio y complejo problema religioso. Las posibles o reales dimensiones prácticas del problema estaban completamente ensombrecidas por una titánica lucha acerca de la idea de España que se prolongó durante casi dos siglos.

El Concilio Vaticano II, con su declaración *Dignitatis Humanae*, por la que el magisterio católico se pronunció inequívocamente a favor del derecho civil a la libertad de creencias, fue decisivo en desproblematizar la cuestión religiosa durante la transición del franquismo a la democracia. A este lado de la frontera cronológica de 1978 la libertad religiosa se percibe sencillamente como una consecuencia natural del sistema democrático. La libertad ideológica, religiosa y de culto de individuos y comunidades, tal como se garantiza en la vigente Constitución, es uno de los derechos humanos fundamentales que definen la naturaleza misma de la democracia liberal. Se trata de un principio que puede suscitar discrepancias en su interpretación y desarrollo, como sin duda ha venido ocurriendo desde entonces, pero sobre cuya formulación básica no se producen ya desencuentros de raíz.

Los términos de la gran controversia de principios los podemos encontrar dispersos en primer lugar en las historias generales que se ocupan de este período, así como en las investigaciones sobre la cuestión religiosa en la España contemporánea y en las historias constitucionales. De un modo más específico, en los últimos años contamos con completas síntesis de la historia constitucional de la libertad religiosa: la del historiador de la Iglesia Juan María Laboa<sup>2</sup>, la del filósofo del derecho José María Martínez de Pisón<sup>3</sup>, las de los constitucionalistas Abraham Barrero<sup>4</sup>, Tomás de la Quadra-Salcedo Fernán-

dez del Castillo<sup>5</sup> y Cayetano Núñez<sup>6</sup>, la de la eclesiasticista Myriam Cortés<sup>7</sup> o la del historiador y canonista Alberto de la Hera<sup>8</sup>. Contamos también con artículos que se limitan al siglo XIX, como el del historiador de la Iglesia Quintín Aldea<sup>9</sup> o el de la constitucionalista Remedio Sánchez Ferriz<sup>10</sup>. Hay, desde luego, síntesis similares de alguna mayor antigüedad que las referidas, pero la literatura académica anterior es preciso leerla en las coordenadas aún no desproblematizadas a las que antes nos referíamos, así que las dejamos por esta vez de lado. Dejamos, también, de lado todas aquellas sucintas introducciones de carácter histórico que por doquier nos podemos encontrar en la abundante literatura jurídica relativa al presente de la libertad religiosa en España.

---

*española*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2007, y en la introducción histórica de id., *La libertad religiosa en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 27-83.

<sup>5</sup> De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás, «Estado y religión en el constitucionalismo español», en *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006, pp. 9-44.

<sup>6</sup> Núñez, Cayetano, *Estado laico. La Iglesia católica y el Estado constitucional. El caso español*, Madrid, Endymion, 2011, *passim*. Nuevamente, la libertad religiosa es aquí un aspecto más, si bien primordial, de la cuestión político-religiosa general.

<sup>7</sup> Cortés, Myriam, «Las relaciones Iglesia-Estado en la España de los siglos XIX-XX. De la confesionalidad a la libertad religiosa», *Ius ecclesiae*, 15/1 (2003), pp. 155-185.

<sup>8</sup> De la Hera, Alberto, «Los orígenes de la Confesionalidad y de la libertad religiosa en el Derecho constitucional español», *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 24 (2008), pp. 87-118; e, id. «Confesionalidad y libertad religiosa en el derecho constitucional español (1808-1975)», en Barrero, Abraham/Terol, Manuel José (coords.), *La libertad religiosa en el estado social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 47-104.

<sup>9</sup> Aldea, Quintín, «La libertad religiosa en las Constituciones españolas del siglo XIX», *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 77 (1982), pp. 327-338.

<sup>10</sup> Sánchez Ferriz, Remedio, «Tratamiento constitucional de la libertad de conciencia y de la libertad religiosa en las Constituciones Españolas del siglo XIX: Una cuestión de Estado», *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 1 (2001), pp. 365-381.

---

<sup>2</sup> Laboa, Juan María, «La libertad religiosa en la historia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, 30 (1982), pp. 157-174. El asunto está presente también en id., *Iglesia y religión en las constituciones españolas*, Madrid, Encuentro, 1981, *passim*.

<sup>3</sup> Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa en España*, Logroño/ Madrid, Universidad de La Rioja/ Dykinson, 2000, pp. 27-203. En id., «El derecho a la libertad religiosa en la historia constitucional española», *Derechos y libertades*, 8 (2000), pp. 325-392, quedan resumidos los argumentos desarrollados con más extensión en la monografía.

<sup>4</sup> Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61 (2001), pp. 131-186, ampliado después en id. *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional*

La periodización que estos autores ofrecen, con los diversos matices que singularizan cada enfoque, son bastante similares, puesto que siguen el ritmo marcado por las distintas cartas constitucionales, cada una de las cuales dio su respuesta al problema de acuerdo con las ideas y el espíritu que en cada caso las animaban. Del modo más sucinto posible la periodización del problema en nuestra contemporaneidad podría ser el siguiente:

a) 1812-1854: Intolerancia, ya constitucional, ya absolutista, ora por afirmación, ora por omisión<sup>11</sup>.

La Constitución de 1812, cuyos períodos de vigencia fueron 1812-1814, 1820-1823 y 1836-

<sup>11</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Laboa, Juan María, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 161-165; Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., pp. 27-119; Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa...», op. cit., pp. 138-150; id., *Modelos de relación...*, op. cit., pp. 23-37; De la Quadra-Salcedo, Tomás, «Estado y religión...», op. cit., pp. 22-28; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 57-152; Cortés, Myriam, «Las relaciones Iglesia-Estado...», op. cit., pp. 156-162; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 62-71; Aldea, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 328-332; Sánchez Ferriz, Remedio, «Tratamiento constitucional...», op. cit., pp. 371-375. Hay dos importantes monografías sobre la cuestión religiosa en las Cortes de Cádiz, que se ocupan de esta materia: La Parra, Emilio, *El primer liberalismo y la Iglesia*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, 1985, pp. 35-65; y, Morán Ortí, Manuel, *Revolución y reforma religiosa en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Actas, 1994, pp. 16-18, 32 y 37-41. Las recientes efemérides han permitido la aparición de varias contribuciones interesantes en obras colectivas: Llamazares, Dionisio, «La Constitución de 1812: entre la contradicción y la dialecticidad», en Terradillos, Juan María (coord.), *Marginalidad, cárcel, las "otras" creencias: primeros desarrollos jurídicos de "La Pepa"*, Cádiz, Diputación de Cádiz, 2008, pp. 187-205; Terradillos, Juan María, «Ideología y valores religiosos en la Constitución de Cádiz. Protección jurídico-penal», en *ibid.*, pp. 161-186; De la Hera, Alberto, «El artículo 12 de la Constitución de Cádiz y la religión católica», en Escudero, José Antonio (coord.), *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*, Madrid, Espasa, 2011, vol. 2, pp. 695-709; Núñez, Cayetano, «La cuestión religiosa en las Cortes de Cádiz», en García Trobat, Pilar/ Sánchez Ferriz, Remedio (coords.), *El legado de las Cortes de Cádiz*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 259-284.

1837, contiene la negación de la libertad religiosa más taxativa de toda nuestra historia constitucional:

«Art. 12. 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 cualquiera otra»<sup>12</sup>.

En realidad, este artículo no cambiaba una coma de lo que venía practicando la Monarquía española desde las expulsiones de judíos y moriscos, por lo que, por supuesto, fue la misma intolerancia observada por los dos periodos absolutistas fernandinos (1814-1820 y 1823-1833). Tampoco significó cambio alguno de esta praxis el Estatuto Real de 1834, carta otorgada que en realidad sólo se ocupó de regular la convocatoria de unas Cortes a medio camino entre lo estamental y lo verdaderamente parlamentario. Más controvertido resulta, sin embargo, el silencio al respecto de las Constituciones de 1837 y 1845, en las que de la religión se habla para afirmar la confesionalidad del Estado y la nación, y del sostenimiento a cargo del presupuesto del culto y del clero, obligación sobrevenida al Estado liberal a partir de la desamortización eclesiástica, pero en las que no se dice palabra, ni a favor ni en contra, de la libertad de practicar religiones distintas de la oficial. Ciertamente, además de los aspectos implícitos, sobre los que se han aventurado varias interpretaciones, hay que incluir en estos jalones constitucionales el Concordato de 1851, cuyo artículo primero declaraba:

«La Religión Católica, Apostólica, Romana que, con exclusión de cualquier otro culto, continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S.M. Católica, con todos los

<sup>12</sup> El texto de las constituciones españolas aquí citadas está disponible en internet en el sitio web del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: <<http://www.cepc.gob.es/centro-de-recursos/documentacion/constituciones-esp/constituciones-historicas>>, (con acceso el 11-11-2013), excepto el proyecto constitucional de 1873, cuyo texto se reproduce en Varela, Joaquín, *Constituciones y leyes fundamentales*, Madrid: lustel, 2012, pp. 349-364.

derechos y prerrogativas que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones»<sup>13</sup>.

b) 1854-1868: La tolerancia de cultos e incluso la libertad religiosa se convierten en posibilidad real y en programa político de los progresistas y de todas las demás opciones situadas a la izquierda de éstos<sup>14</sup>.

Ya en las Constituyentes de 1837 algunos progresistas reclamaron la tolerancia, la no persecución por materia de religión. El silencio del articulado al que nos hemos referido algo tiene que ver con esas deliberaciones. Pero en la siguiente ocasión en la que el partido progresista se hizo con el poder, tras la revolución de 1854, y se dispuso a dar a la nación una Constitución que reemplazase a la moderada de 1845, los debates parlamentarios acerca de la tolerancia religiosa alcanzaron una más que notable intensidad. La Constitución nunca promulgada de 1856 formuló el derecho a la libertad religiosa –conceptualizada como tolerancia– en unos términos que se juzgaban compatibles con el Concordato, la confesionalidad y la unidad católica de la nación:

<sup>13</sup> Texto del concordato en Fort, Carlos Ramón, *El Concordato de 1851 comentado y seguido de un resumen de la disposiciones adoptadas por el gobierno de S.M. sobre materias eclesiásticas, desde la celebración de aquel convenio hasta enero de 1853*, Madrid, Imprenta y Fundición de Don Eusebio Aguado, 1853.

<sup>14</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., p. 119-125; Barrero, Abraham, *Modelos de relación...*, op. cit., pp. 37-52; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 152-174; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 71-72; Aldea, Quintín, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 333 y 334-336; Sánchez Férriz, Remedio, «Tratamiento constitucional...», op. cit., pp. 375-377. Además, dos aportaciones específicas sobre el Bienio Progresista: Fernández García, Antonio, «La cuestión religiosa en la Constitución del bienio progresista», en *Perspectivas de la España contemporánea. Estudios en homenaje al profesor V. Palacio Atard*, Madrid, Guthersa, 1986, pp. 109-141; y, Núñez, María Fe/ Díaz de Cerio, Franco, *El Bienio Progresista (1854-1856) y la ruptura de relaciones de Roma con España*, La Laguna, Universidad de La Laguna, 1993.

«Art. 14. 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».

Restablecida en septiembre de 1856 la Constitución de 1845 tras el golpe de O'Donnell, no pudo nunca llevarse a efecto la tolerancia prometida por la nonata carta magna del Bienio. Podríamos prolongar por lo tanto el período que hemos definido en el primer punto hasta la Gloriosa de 1868, pero lo que antes era casi impensable entonces ya se empezaba a perfilar como la gran batalla entre el liberalismo y la unidad católica. 1864 resulta en este sentido un año clave en nuestro relato: es el año del *Syllabus* y el año también de la primera cuestión universitaria y de la noche de San Daniel<sup>15</sup>.

c) 1868-1874: El Sexenio Revolucionario, primer momento de libertad religiosa en España<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Las llamadas cuestiones universitarias tienen su interés, aunque levemente distinto del nuestro, porque se trata de la libertad religiosa no de confesiones disidentes sino de posicionamientos filosóficos o académicos disidentes o heterodoxos de la catolicidad oficial del Estado. Cf. Rupérez, Paloma, *La cuestión universitaria y la noche de San Daniel*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1975.

<sup>16</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Laboa, Juan María, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 169-171; Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., pp. 126-132; Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa...», op. cit., pp. 157-162; id., *Modelos de relación...*, op. cit., pp. 67-89; De la Quadra-Salcedo, Tomás, «Estado y religión...», op. cit., pp. 28-32; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 175-190; Cortés, Myriam, «Las relaciones Iglesia-Estado...», op. cit., pp. 162-165; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 72-80; Aldea, Quintín, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 333 y 336-337; Sánchez Férriz, Remedio, «Tratamiento constitucional...», op. cit., p. 377. La materia es abordada específicamente pero en síntesis en Andrés-Gallego, José, «La legislación religiosa de la revolución española de 1868 (período constituyente)», *Ius Canonicum*, 44 (1977), pp. 257-301, y en profundidad en Perlado, José Antonio, *La libertad religiosa en las constituyentes del 69*, Pamplona, Eunsa, 1970; y, en Petschen, Santia-

Las Constituyentes nacidas de los primeros comicios por sufragio universal reprodujeron los debates de 1855, pero con elementos de discusión nuevos como el abierto cuestionamiento de la confesionalidad del Estado y del presupuesto de culto y clero. El extraño enunciado del artículo 21 es por sí solo expresivo del difícil equilibrio logrado:

«La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro 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».

Al amparo de esta legislación, diversas sociedades misionales protestantes plantarán la semilla de la minoría evangélica española contemporánea, una minoría que, como ya se ha apuntado, siempre sería ciertamente exigua en lo demográfico y hasta en lo sociológico, pero que por su carácter netamente autóctono introducirían en la discusión acerca de la libertad religiosa, e incluso de la neutralidad estatal en materia de religión, la dimensión humana, personal, del problema<sup>17</sup>.

La evolución política del Sexenio fue una frenética sucesión de regímenes. Cuando el péndulo alcanzó su extremo izquierdo, con la República federal de 1873, se esbozó un proyecto constitucional en el que a la plena libertad religiosa se

---

go, *Iglesia-Estado. Un cambio político: las constituyentes de 1869*, Madrid, Taurus, 1975.

<sup>17</sup> La monografía de referencia sobre lo que se ha denominado II Reforma española (si se considera la primera los focos de protestantismo rápidamente abortados por la Inquisición en los años sesenta del siglo XVI) y que se refiere fundamentalmente al Sexenio, con los oportunos prolegómenos durante las décadas precedentes, es la de Juan Bautista Vilar: *Intolerancia y libertad en la España contemporánea. Los orígenes del protestantismo español actual*, Madrid: Istmo, 1994. Más recientemente contamos con el balance bibliográfico realizado por Klaus van der Grijp: «Investigando la historia del protestantismo ibérico: balance bibliográfico», *Anales de Historia Contemporánea*, 17 (2001), pp. 37-52.

añadió la completa separación de Iglesia y Estado:

«Artículo 34º.- El ejercicio de todos los cultos es libre en España.

Artículo 35º.- Queda separada la Iglesia del Estado.

Artículo 36º.- Queda prohibido a la nación o al Estado federal, a los Estados regionales y a los Municipios subvencionar directa ni indirectamente ningún culto».

d) 1874-1931: La Restauración canovista; confesionalidad católica y tolerancia para el culto privado<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Laboa, Juan María, «La libertad religiosa...», op. cit., pp. 171-173; Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., pp. 143-168; Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa...», op. cit., pp. 151-156; id., *Modelos de relación...*, op. cit., pp. 52-66; De la Quadra-Salcedo, Tomás, «Estado y religión...», op. cit., pp. 31-32; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 191-212; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 80-88; Sánchez Ferriz, Remedio, «Tratamiento constitucional...», op. cit., pp. 377-381. Las discusiones sobre el artículo 11 han sido objeto de varias investigaciones. Algunas han analizado el debate en sí: Sánchez Ferriz, Remedio, «El artículo 11 de la Constitución de 1876», *Revista de Estudios Políticos*, 15 (1980), pp. 119-146; y, Cobacho, Ángel, «El principio de tolerancia religiosa en la Constitución española de 1876», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 23 (2010), pp. 1-28, o la intervención específica de algún diputado: Martínez Lacabe, Eduardo, «La actitud de Nazario Carriquiri ante la constitución de 1876 y la libertad religiosa», *Estudios de Ciencias Sociales*, 10 (1997), pp. 123-137. Otras se han ocupado de las implicaciones de opinión pública que generaron, sobre todo por la intensa campaña católica en contra: Ollero, María Luisa, «La tolerancia religiosa en la Constitución de 1876: Análisis de la campaña de protesta», *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 3 (2) (1990), pp. 107-122. O de las implicaciones en las relaciones con el Vaticano: Barberini, Giovanni, «El artículo 11 de la Constitución de 1876. La controversia diplomática entre España y la Santa Sede», *Anthologica Annua*, 9 (1961), pp. 279-409; Sanz de Diego, Rafael, «La actitud de Roma ante el artículo 11 de la constitución de 1876», *Hispania Sacra*, (1975), 28, pp. 167-196.

Restaurada la dinastía borbónica en la persona de Alfonso XII, se reunieron las Cortes Constituyentes que promulgarían el texto constitucional de más prolongada vigencia en nuestra historia contemporánea. Como ocurriera en 1855 y en 1869, e incluso, aunque tímidamente, también en 1837, la cuestión religiosa volvió a llenar buena parte del tiempo de las deliberaciones parlamentarias, hasta el punto de que fue el asunto de más aguda controversia tanto dentro como fuera de la cámara de todo el proceso constituyente. Se enfrentaron tres posturas: la liberal, que quería mantener la libertad religiosa conquistada en 1869; la tradicional, que quería recobrar la perdida unidad católica; y la ministerial, que abogaba por mantener la confesionalidad, la prohibición del culto público y del proselitismo acatólico, pero garantizando la tolerancia para el culto privado. Fue este tercer planteamiento el que a la postre terminó consagrado en el artículo 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».

La propuesta ministerial, típicamente canovista, trataba de lograr un equilibrio entre las aspiraciones maximalistas de revolucionarios y tradicionalistas. Una parte de los que se habían opuesto sañudamente a la tolerancia en los debates constituyentes fueron sin embargo aproximándose al partido conservador. El intento más notable es el que protagonizó Alejandro Pidal y su Unión Católica en 1881. La consecuencia de este acercamiento fue sin embargo la aparición del integristismo, es decir, de los que afirmaban profesar la doctrina católica íntegra, sin mestizajes liberales. La divergente interpretación del magisterio pontificio, particularmente del *Syllabus* de Pío IX, que hacían pidalistas por un lado e integristas por otro alcanzaba el máximo grado de acritud en lo tocante a la tolerancia del culto privado, garantizado por la

Constitución de la Restauración. Nuevamente, la cuestión de la libertad religiosa se situaba en el centro de la discusión política. Aunque a partir de entonces en España ya había protestantes y podía preocupar su labor proselitista, sobre todo se seguía tratando de una cuestión de principios fundamentales.

Para los liberales del turno la aceptación del artículo 11 entraba dentro del compromiso general de entendimiento con los conservadores que hizo posible la Restauración. Este fue el talante que permitió durante años la pacífica alternancia entre Cánovas y Sagasta. Pero con la desaparición de los líderes históricos, la progresiva crisis del sistema político turnista, el ascenso de las izquierdas antidinásticas, la profundización de la secularización sociológica y el fortalecimiento del anticlericalismo tanto liberal-burgués como obrerista, el partido liberal se inclinó, a partir del cambio de siglo, a manifestar una postura crecientemente crítica del *status quo* establecido en la Constitución que garantizaba la tolerancia pero vedaba la libertad. Durante la primera década del siglo XX, con la polémica “ley del candado” de fondo, el Gobierno liberal de Canalejas legisló para interpretar de la forma más laxa posible el artículo 11. La reforma en sentido librecultista volvió a plantearse en los meses previos al golpe de Primo de Rivera, en coherencia precisamente con el rumbo decididamente democratizador que podía advertirse en los últimos gobiernos constitucionales.

e) 1931-1936: La II República, libertad religiosa y laicismo anticlerical<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., pp. 168-184; Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa...», op. cit., pp. 164-172; id., *Modelos de relación...*, op. cit., pp. 91-123; De la Quadra-Salcedo, Tomás, «Estado y religión...», op. cit., pp. 33-36; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 213-266; Cortés, Myriam, «Las relaciones Iglesia-Estado...», op. cit., pp. 165-167; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 88-95. La libertad de cultos es estudiada en De Meer, Fernando, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona, Eunsa, 1975, passim pp. 13-128, así como en González-Ares, José Agustín, «La libertad religiosa en el ordenamiento jurídico de la Segunda República»,

La dictadura de Primo de Rivera frustró tal vez las potencialidades democratizadoras y modernizadoras de la monarquía alfonsina; su propio fracaso no obstante condujo al país a una República radicalmente liberal, pero tensionada desde su inicio por las grandes pulsiones totalitarias de derecha e izquierda que fueron comunes a la Europa de Entreguerras. Un aspecto fundamental del radicalismo liberal de la II República fue precisamente su virulento anticlericalismo. La Constitución republicana declaró sin ambages la libertad de cultos (arts. 27 y 41), junto con el derecho a no declarar las convicciones religiosas (art. 27) y a la igualdad de los ciudadanos independientemente, entre otras cosas, de la religión (art. 25), así como la separación Iglesia-Estado (art. 3) y la supresión del presupuesto de culto y clero, con la prohibición añadida para todas las administraciones de financiar a las confesiones religiosas (art. 26).

Pero al mismo tiempo, inspirado en una tradición intelectual que consideraba la religión católica como la principal responsable del atraso español, introdujo en el mismo texto constitucional una serie de restricciones a las libertades individuales de los españoles en materia religiosa: disolución de los jesuitas (art. 26), restricciones a los religiosos y eclesiásticos de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos (arts. 26, 70 y 87), particularmente el derecho a establecer centros de enseñanza y a desarrollar actividades económicas (art. 26), y alguna otra medida menor más.

f) 1936-1976: El Franquismo, de la praxis canovista teñida de entusiasmo nacionalcatólico a la ley de libertad religiosa de 1967, pasando por la *Dignitatis Humanae*<sup>20</sup>.

---

*Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, 1 (2005), pp. 261-278 y en Pelayo, José Daniel, «Antecedentes históricos de la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas en España», *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 6 (2006), pp. 404-411 y 414-420 (art. completo: pp. 401-430).

<sup>20</sup> De las síntesis antes mencionadas, cf. Martínez de Pisón, José María, *Constitución y libertad religiosa...*, op. cit., pp. 184-203; Barrero, Abraham, «Sobre la libertad religiosa...», op. cit., pp. 173-179; Núñez, Cayetano, *Estado laico...*, op. cit., pp. 304-314; Cortés, Myriam, «Las relaciones Iglesia-Estado...», op. cit., pp. 167-182; De la Hera, Alberto, «Confesionalidad y libertad religiosa...», op. cit., pp. 95-101. El período ha sido específicamente estudiado por el

La cuestión religiosa estuvo sin duda en el centro del gran fracaso colectivo de 1936. Al mismo tiempo que se desencadenaba en el lado republicano una atroz persecución religiosa, en el bando sublevado se interpretó la guerra civil como una Cruzada. En estas condiciones, una de las notas definitorias del régimen de Franco fue su exaltada identificación con la idea de España como nación indisolublemente unida a la fe católica. ¿Suponía esto regresar al estado de cosas descritos en los puntos a) y b)? Los primeros años fueron de indefinición. En 1945, el Fuero de los Españoles vino a aclarar la situación:

«Art. 6º La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie podrá ser molestado por sus creencias religiosas ni por el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica»<sup>21</sup>.

Que la redacción de este artículo estuviese casi calcada del de la Constitución de 1876 no fue casual: el estado de cosas que se quería restablecer no llegaba a tanto como los puntos a) y b), se quedaba en d), no sin las protestas y resistencias de los que consideraban incompleta de este modo la unidad católica<sup>22</sup>. La tolerancia religiosa del franquismo fue el resultado de un difícil e inestable equilibrio entre los principios fundamentales que conformaban la identidad misma del régimen, el fervor nacionalcatólico de muchos de sus apoyos sociales y la necesidad de congraciarse con el bloque occidental

---

eclesiasticista Iván Carlos Ibán: *Factor religioso y sociedad civil en España: (el camino hacia la libertad religiosa)*, Jerez de la Frontera: Fundación Universitaria de Jerez, 1985, pp. 11-51, 135-142 y 177-179.

<sup>21</sup> Fuero de los Españoles, 17-7-1945 (*Boletín Oficial del Estado*, nº 199, de 18-7-1945, pp. 358-360).

<sup>22</sup> Particularmente sonoras por los términos en que se expresó y por la relevancia del jerarca que las pronunció fueron las que protagonizó el cardenal de Sevilla Pedro Segura (cf. Gil Delgado, Francisco, *Pedro Segura. Un cardenal de fronteras*, Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2001, pp. 445, 476-477, 567, 596, 603-617; y, Martínez Sánchez, Santiago, *Los papeles perdidos del cardenal Segura, 1880-1957*, Pamplona: Eunsa, 2004, pp. 611, 628-629, 640-676).

liderado por Estados Unidos. Además, las minorías acatólicas, fundamentalmente protestantes, eran conscientes de la repercusión que todo atropello que sufriesen podía tener en la opinión pública internacional, particularmente en la norteamericana, país que era el principal aliado exterior de Franco. De este modo, el papel histórico de las iglesias evangélicas españolas debe considerarse como activo y relevante en la lenta pero sostenida evolución en sentido aperturista que tuvo este aspecto del autoritarismo franquista<sup>23</sup>. No es extraño, por lo tanto que el Ministerio de Asuntos Exteriores, muy especialmente a partir del nombramiento para esta cartera de Fernando María Castiella, adoptase una activa postura a favor de un mejor estatuto para las minorías religiosas que al mismo tiempo no cuestionase la unidad católica<sup>24</sup>.

El estatus de tolerancia sin libertad se mantuvo hasta 1967 cuando se promulgó la ley de libertad religiosa, después de que ese mismo año se modificase el artículo sexto del Fuero de los Españoles en estos términos:

«La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tute-

la jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público»<sup>25</sup>.

En la explicación de este viraje no debe olvidarse la historia inmediatamente precedente por la que la parte del régimen más concernida por las relaciones exteriores fue sentando las bases del reconocimiento de una tolerancia más generosa y acorde con los tiempos. No deben olvidarse, sin duda, ni los esfuerzos de Castiella y su equipo ni la inteligente estrategia de resistencia y comunicación de los protestantes españoles. Pero este conjunto de causas empujaban absolutamente ante lo que verdaderamente causó la antinatural liberalización del régimen autoritario franquista en materia tan delicada: el inequívoco pronunciamiento magisterial del Concilio Vaticano II a favor de la libertad religiosa, por medio de la declaración *Dignitatis Humanae*:

«Este Concilio Vaticano declara que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. Esta libertad consiste en que todos los hombres han de estar inermes de coacción, tanto por parte de individuos como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> La historia de esta minoría durante el franquismo está compendiada en López Rodríguez, Manuel, *La España protestante: crónica de una minoría marginada (1937-1975)*, Madrid: Sedmay, 1976, y más recientemente en Velasco, Marta, *Los otros mártires. Las religiones minoritarias en España desde la Segunda República hasta nuestros días*, Tres Cantos (Madrid), Foca, 2012, pp. 89-184. El ya mencionado Juan Bautista Vilar ha estudiado la situación durante los primeros años del régimen: «Los protestantes españoles: La doble lucha por la libertad durante el primer franquismo (1939-1953)», *Anales de Historia Contemporánea*, 17 (2001), pp. 253-300. Contamos además con diversos estudios de alcance regional o local.

<sup>24</sup> Cf. Martínez de Codés, Rosa María, «La libertad religiosa en la época de Castiella. Una visión pionera», en Oreja, Marcelino/ Sánchez Mantero, Rafael (coords.), *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, pp. 411-447

<sup>25</sup> Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero (*Boletín Oficial del Estado*, nº 9, de 11-1-1967, pp. 466-477).

<sup>26</sup> *Acta Apostolicae Sedis*, 58 (1966), pp. 929-946. Versión en español disponible en internet en el sitio web de la Santa Sede:

<[http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html)> (con acceso el 11-11-2013). Sobre el significado del Concilio y su asimilación por la Iglesia española: Cortés, Myriam, «Del Concilio Vaticano II a la Ley orgánica de libertad religiosa. La evolución del derecho a la libertad religiosa en España», *Revista Española de Derecho Canónico*, 160 (2006), pp. 229-243 (art. completo hasta p. 253).

El franquismo formal<sup>27</sup> y esencialmente establecía el origen mismo de su legitimidad política en la religión católica. El imperativo magisterial hubo de acatarse, pero no sin resistencias ni discusiones. Se hizo, sí, una ley de libertad religiosa, pero se procuró, y en buena medida se consiguió, que su articulado contuviese notables restricciones para los acatólicos, justificadas en la voluntad de mantener la confesionalidad del Estado<sup>28</sup>. De todos modos, la gran dis-

crepancia se estaba evaporando de raíz. La interpretación de España como unidad católica esencial dejó de ser incompatible con la idea de libertad religiosa como derecho civil de los individuos y las comunidades. El propio franquismo en buena medida experimentó una deslegitimación en profundidad con la libertad religiosa y el proceso de transición a la democracia fue posible entre otras cosas porque no hubo sobre la mesa una cuestión religiosa como había ocurrido en el pasado<sup>29</sup>. Las discusiones sobre la formulación exacta del artículo 16 de la Constitución de 1978 serían intensas e incluso vehementes, por ejemplo lo relativo al principio de cooperación y a la mención expresa de la Iglesia católica, pero en el punto esencial y fundamental de la libertad religiosa como derecho humano y civil ya no habría discordancia.

<sup>27</sup> Artículo 2 de los Principios Fundamentales del Movimiento: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación» (Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional (*Boletín Oficial del Estado*, 119 (19-5-1958), pp. 4511-4512)).

<sup>28</sup> El origen y desarrollo de esta ley ha sido estudiada en profundidad por la eclesiasticista María Blanco: *La primera ley española de libertad religiosa. Génesis de la ley de 1967*, Pamplona, Eunsa, 1999; *La libertad religiosa en España: precedentes de dos organismos estatales para su protección*, Pamplona, Eunsa, 2001; «Estudio de los precedentes de las Leyes de libertad religiosa de 1967 y 1980», en Navarro-Valls, Rafael/ Mantecón, Joaquín/ Martínez-Torrón, Javier (coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal: la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 27-38. El también eclesiasticista Iván Carlos Ibán ha comparado esta ley con la de 1980: «Dos regulaciones de la libertad religiosa en España: la ley de Libertad Religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980», *Persona y derecho*, 18 (1988), pp. 99-162; mientras que José Daniel Pelayo la comparación la ha establecido en cierto modo con la legislación republicana: «Antecedentes históricos...», op. cit. La ley de 1967 ha sido asimismo objeto de investigación propiamente histórica: Martín de Santa Olalla, Pablo, «El desarrollo de la libertad religiosa en un estado confesional: dos momentos y una misma realidad histórica (1953-1967)», en *Tercer Encuentro de Investigadores del Franquismo y la Transición*, Sevilla, 1998, pp. 403-408; Moreno, Mónica, «El miedo a la libertad religiosa: autoridades franquistas, católicos y protestantes ante la Ley de 28 de junio de 1967», *Anales de Historia Contemporánea*, 17 (2001), pp. 351-364; y, Rodríguez González, Roberto Carlos, «Un ejemplo de adaptación fallida al marco multirreligioso: los primeros momentos de la aplicación de la Ley de Libertad Religiosa de 1967 en España», *Ilustración. Revista de ciencias de las religiones*, 10 (2005), pp. 171-189. Contamos asimismo con un pormenorizado estudio desde el punto de vista protestante: García

Ruiz, Máximo, *La libertad religiosa en España. Un largo camino*, Madrid: Consejo Evangélico de Madrid, 2006.

<sup>29</sup> Este punto de vista de la cuestión religiosa en la transición española es analizado en profundidad por Romina de Carli en *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, y de forma más sintética en id. «La negociación concordataria y el proceso constituyente durante la Transición», *Cuadernos de historia contemporánea*, 30 (2008), pp. 333-364; id. «El derecho a la libertad religiosa en la democratización de España», *Historia Actual Online*, 19 (2009), pp. 41-52; e, id, «De la confesionalidad a la tolerancia: el derecho civil a la libertad religiosa en la España del último franquismo», *Diacronie. Studi di storia contemporanea*, 15 (2013). También cf. Martínez-Torrón, Javier/ Sánchez Lasheras, Miguel, «Iglesia Católica y transición democrática en España», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2012), pp. 1-27.