
Iglesia y Estado en el constitucionalismo isabelino

Church-State Relations in the Reign of Isabel II

RECIBIDO: 21 DE SEPTIEMBRE DE 2018 / ACEPTADO: 25 DE OCTUBRE DE 2018

Francisco José ZAMORA GARCÍA

Profesor de Derecho Constitucional
Real Centro Universitario Escorial-María Cristina. Madrid
orcid 0000-0003-0696-4778
fjamora@rcumariacristina.com

Resumen: El reinado de Isabel II comprende los años 1833-1868. Durante este periodo histórico fueron varios los documentos constitucionales que estuvieron vigentes: Estatuto Real, Constitución de 1837 y Constitución de 1845. Además, se elaboraron dos proyectos que no llegaron a entrar en vigor: Constitución de 1852 y Constitución de 1856. En todos ellos, se contenían preceptos que incidían sobre las relaciones Iglesia-Estado.

Palabras clave: Constitución, Iglesia, Estado, Isabel II.

Abstract: The reign of Isabel II comprised the years 1833-1868. Various constitutional documents were in force during that historical period: the 1834 Royal Statute, the 1837 Constitution and the 1845 Constitution. Two further projects did not come into effect: the 1852 Constitution and the 1856 Constitution. All these documents contained articles concerning the relationship between Church and State.

Keywords: Constitution, Church, State, Isabel II.

1. INTRODUCCIÓN

A l siglo XIX se le ha llamado el siglo de las Constituciones¹. Durante el periodo isabelino, que abarca el reinado de Isabel II (1833-1868), fueron varios los textos constitucionales que estuvieron vigentes: Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837 y Constitución de 1845. A estos documentos conviene añadir para completar el estudio los Proyectos del Leyes Fundamentales de 1852 y el Proyecto de Constitución de 1856. Todos fueron textos de partido, pudiendo calificarse como moderados o progresistas según una inevitable ley del péndulo constitucional.

En todos estos textos se encuentran, en mayor o menor medida, normas que encauzaban las relaciones Iglesia-Estado². Como en los siguientes epígrafes podrá apreciarse, las soluciones constitucionales al respecto bascularon desde la confesionalidad católica formal a la simplemente sociológica; desde el silencio sobre la tolerancia de los cultos disidentes a su reconocimiento expreso; y sobre la presencia o no de las altas dignidades de la Iglesia católica en la Cámara alta de las Cortes³. Contemplados objetivamente, los preceptos constitucionales sobre las relaciones Iglesia-Estado de las diversas Constituciones y Proyectos isabelinos no varían en exceso, ni tampoco implican alternativas diametralmente diferentes. Es posible encontrar una base compartida, consistente en el reconocimiento expreso del peso que la religión católica poseía entre los españoles de entonces y la consiguiente necesidad de que el Estado mantuviese su culto y clero.

Ahora bien, es frecuente que la lectura y exposición de unos preceptos constitucionales no permitan percibir la realidad política y social que subyace

¹ R. SÁNCHEZ MANTERO, *Historia de España. El siglo XIX. De la Guerra de la Independencia a la Revolución de 1869*, Austral, Madrid 2004, 465.

² A. BARRERO ORTEGA, *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz 2007; R. GARCÍA GARCÍA, *Constitucionalismo español y legislación sobre el factor religioso durante la primera mitad del siglo XIX (1808-1845)*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000; y J. M. LABOA, *Iglesia y Religión en las constituciones españolas*, Encuentro, Madrid 1981.

³ Sobre la importancia del factor religioso en el constitucionalismo histórico español, Tomás de la Cuadra-Salcedo escribe: “La religión ha desempeñado, por tanto, un papel político de primer orden en nuestra historia. Pero lo ha desempeñado también en nuestra historia constitucional. Es decir, en los siglos XIX y XX. Y no sólo lo ha tenido por razón de la definición de la libertad religiosa o por razón de la relación de la Estado con la religión o con la Iglesia –o por razón de si la religión Católica era o no religión oficial–, sino porque todos esos aspectos, determinaciones y proclamaciones constitucionales cumplían una función explícita y una o varias funciones implícitas”. T. DE LA CUADRA-SALCEDO, *Estado y religión en el constitucionalismo español*, en *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2006, 13.

en los mismos, y mucho menos el desarrollo de los hechos acaecidos en su aplicación o inaplicación. Sobre este asunto, Francisco Tomás y Valiente escribe: “No hay que conceder demasiada importancia a las declaraciones constitucionales de confesionalidad católica. La tuvieron ciertamente en cuanto que sirvieron para prohibir la práctica de otros cultos. Pero no constituyeron una protección del todo eficaz para la Iglesia. Pensemos a este propósito que la desarticulación de la Iglesia del Antiguo Régimen se llevó a cabo bajo la Constitución de 1812 y sobre todo bajo la de 1837, que en fin de cuentas contenía una mitigada fórmula de confesionalidad. Poco después, el establecimiento de nuevas bases privilegiadas se consumó bajo la Constitución de 1845. Ahora bien, si realizamos un simple examen comparativo de sus respectivas declaraciones de confesionalidad, no podríamos con ese solo dato adivinar las profundas diferencias que hubo entre lo que fue la política religiosa del Estado entre 1833-1843 por una parte, y lo que fue dicha política después de 1845”⁴. El citado autor describe de forma acertada una realidad que aparece como incuestionable.

2. LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ISABELINO Y EL ESTATUTO REAL DE 1834

Atendiendo a su finalidad y contenido, que no era otro que regular el funcionamiento de las Cortes⁵, en el Estatuto Real de 1834 no se recogió ningún precepto que definiera el modelo de relaciones Iglesia-Estado durante su vigencia⁶. En este ámbito, el documento no introducía ningún cambio respecto de la situación precedente, y que estaba basada en la confesionalidad tradicional de la Monarquía absoluta, la ausencia completa de libertad religiosa y

⁴ F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid 1986, 615.

⁵ J. TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real de 1834 (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1968.

⁶ Sobre este asunto, Diego Sevilla Andrés aporta los siguientes datos: “El Estatuto Real no menciona la Religión y aunque se arguya una convocatoria de Cortes, indirectamente se puede inducir que no se habló de libertad religiosa por no estimarlo oportuno, no a causa de reprobación, pues la desean los dirigentes. Toreno, Ministro de Hacienda, al discutir con Joaquín María López, critica la respuesta al Mensaje de la Corona por inoportuna en algunos puntos, cuando debiera haber imitado la reserva que tiene en otros puntos; por ejemplo, nada habla de libertad religiosa: ¿por qué la Comisión no la toca, sin embargo, que sabe los males que ha producido en España la intolerancia? Porque sabía que era inoportuno e imprudentísimo”. D. SEVILLA ANDRÉS, *El derecho de libertad religiosa en el constitucionalismo español hasta 1936*, Anales de la Universidad de Valencia 128 (1972) 5.

la protección estatal de la religión católica. Como antes se ha dicho, en el Estatuto Real tampoco se encuentran regulados derechos ni libertades, sin que, en consecuencia, se mencione la libertad de pensamiento o de imprenta, y mucho menos una referencia a los cultos disidentes.

Ahora bien, y partiendo de la apuntada confesionalidad católica del Estado, implícita en las instituciones del Antiguo Régimen que aún subsistían⁷, en la Cámara alta de las Cortes diseñadas por el Estatuto Real de 1834 se incluía una representación eclesiástica. Ya en la Exposición del Consejo de Ministros a la reina gobernadora se hacía mención a la conveniencia de que formaran parte de la Cámara alta de las Cortes «los venerables Pastores de la Iglesia»⁸. De esta manera, y según el artículo 3 del documento, resultaban miembros del denominado Estamento de Próceres del Reino, entre otros, los «muy reverendos arzobispos y obispos», que serían elegidos y nombrados por el rey con carácter vitalicio (art. 7), «bastando ser arzobispo u obispo electo o auxiliar para poder ser elegido, en clase de tal, y tomar asiento en el Estamento de Próceres del Reino» (art. 4)⁹.

El Estamento de Próceres del Reino era la Cámara alta de las Cortes Generales previstas en el Estatuto Real, y su composición respondía a criterios aristocráticos y elitistas. Es evidente que la presencia de eclesiásticos en las Cortes encontraba sus remotos orígenes en las asambleas medievales de los diversos Reinos hispánicos, en las que tenían asiento determinadas dignidades eclesiásticas, junto a la nobleza y los representantes de las principales ciudades¹⁰. En definitiva, se trataba de acoger en el seno de las Cortes a los tres estamentos en los que se organizaba la sociedad.

Realmente, en las Cortes históricas constituían la parte principal los procuradores o síndicos de las ciudades, y parte única en Castilla desde la retirada de los estados nobiliario y eclesiástico de las Cortes castellanas a partir de 1538¹¹. Por consiguiente, el precedente más cercano de la representación eclesiástica en una institución parlamentaria está, nada más y nada menos, que en la Constitución de Bayona de 1808, sin perjuicio de otras posibles referencias

⁷ Resulta significativo que en el Título Primero del Estatuto Real de 1834 se haga referencia a las Partidas de Alfonso X El Sabio y a la Nueva Recopilación.

⁸ Documento en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, 1, Editora Nacional, Madrid 1969, 257-270.

⁹ En el art. 9 del Estatuto Real de 1834 se disponía que el número próceres del Reino era ilimitado.

¹⁰ C. LLORCA, *Las Cortes como representación*, Prensa Española, Madrid 1976, 19-30.

¹¹ R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, *La Constitución Española*, Editora Nacional, Madrid 1969, 95.

del Derecho comparado y que, sin duda alguna, los legisladores de 1834 conocían. Pero no en la Constitución de Cádiz, en cuyas Cortes no tenían presencia institucional los eclesiásticos¹², y sin perjuicio de que algunos clérigos fuesen elegidos diputados a título personal, tal y como efectivamente sucedió¹³.

Concurriendo una confesionalidad estatal católica, no puede extrañar que en el sistema representativo-institucional previsto en la Constitución de 1808¹⁴ se recogiese la presencia de eclesiásticos, si bien de ordinario quedaba reducida a las Cortes¹⁵. En este órgano¹⁶, diseñado según las trazas del Antiguo Régimen y, por consiguiente, acogiendo en su seno los tres tradicionales estamentos, se preveía la existencia de un “Estamento del clero”, que se colocaría a la derecha del Trono (art. 61), y que vendría compuesto de “veinticinco arzobispos y obispos” (art. 62) designados por el rey con carácter vitalicio¹⁷. Estos veinticinco arzobispos y obispos, que integraban el estamento del clero, eran elevados a la clase de individuos (miembros) de Cortes por una cédula sellada con el gran sello del Estado, y no podían ser privados del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en forma legal (art. 65)¹⁸.

Volviendo al texto del Estatuto Real, y a la vista de la referida regulación, la representación de la Iglesia en las instituciones parlamentarias surgidas al amparo del documento puede calificarse de discreta. Y lo era porque no resultaba automática ni vinculada al desempeño de un oficio específico. La con-

¹² Arts. 27-33 Constitución 1812.

¹³ De hecho, algunos clérigos sobresalieron en los debates de manera singular, como Francisco Martínez Marina y Diego Muñoz-Torrero. Puede consultarse L. HIGUERUELA DEL PINO, *La Iglesia y las Cortes de Cádiz*, Cuadernos de Historia Contemporánea 24 (2002) 61-80.

¹⁴ No existe acuerdo en la doctrina a la hora de denominar este documento como Constitución, Estatuto o Carta otorgada. Ciertamente por su origen se asemeja a los Estatutos o Cartas que otorgaban los reyes. Sin embargo, el propio texto de Bayona se califica a sí mismo en diversos preceptos como “Constitución”, por ello, aquí se citará de esta manera.

¹⁵ F. J. ZAMORA GARCÍA, *Representación eclesiástica en las instituciones constitucionales (1808-1977)*, Anuario Jurídico Villanueva 4 (2010) 235-247.

¹⁶ Según lo dispuesto en el art. 1 de la Constitución de 1808 las Cortes o Juntas de la Nación se componían de un total de 172 individuos pertenecientes a los estamentos del clero, nobleza y pueblo. Esta estructura proveniente del Antiguo Régimen implicaba, como apunta Rafael Jiménez Asensio, una contradicción llamativa con los principios inspiradores de la Revolución francesa. R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes para una Historia el Constitucionalismo Español*, Edición del autor, Zarautz 1992, 43.

¹⁷ M. FRAILE CLIVILLÉS, *Introducción al derecho constitucional español*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid 1975, 215.

¹⁸ En todo caso, el brazo popular prevalecía claramente sobre el brazo del clero y de la nobleza. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Orígenes del Régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona 1928, 66.

dición de miembro de la Cámara de los arzobispos y obispos tenía su origen únicamente en la decisión del monarca, quien determinaba el número e identidad de los clérigos que tomaban asiento en tal clase¹⁹. Ahora bien, al igual que ocurría en la Constitución de 1808 con los miembros de las Cortes en representación de la Iglesia, una vez que el rey nombraba a un arzobispo u obispo prócer del Reino, el carácter vitalicio del cargo implicaba una relativa posición de independencia²⁰.

Siendo cierto que la presencia de altos dignatarios de la Iglesia en el Estamento de Próceres del Reino previsto en el Estatuto de 1834 enlazaba con la tradicional representación del estamento eclesiástico en las Cortes tradicionales españolas, también lo es que engarzaba perfectamente en la concepción moderadora que el liberalismo doctrinario preveía para las Cámaras altas de los Parlamentos surgidos en Europa tras la Restauración post napoleónica. Así lo entiende también Juan Ignacio Marcuello Benedicto: «Cierto era que se iba a restablecer la institución de Cortes, pero también el hecho de que por encima de las titulaciones nominales, la organización y composición de las Cortes del Estatuto iban a tener pocos nexos de unión con la antigua estructura estamental o por brazos de aquéllas, y que, más bien, iban a obedecer a las necesidades de los nuevos tiempos, a los criterios de organización política del constitucionalismo liberal de la época de la Restauración en Europa y a su peculiar visión sobre la vía de consolidación de la nueva sociedad liberal-clasista»²¹.

El Estamento de Próceres del Reino era de muy variada composición. Formaban parte de la Cámara arzobispos y obispos²², grandes de España, títulos nobiliarios y gentes ilustres que hubieran prestado servicios de reconocida importancia (ministros, procuradores del reino, consejeros de Estado, diplomáticos, generales o miembros de los tribunales supremos). También los

¹⁹ Arts. 63-65 Constitución 1808.

²⁰ Ahora bien, esta afirmación debe matizarse, puesto que la prerrogativa regia sobre nombramiento de próceres en número ilimitado relativizaba la teórica independencia que a la Cámara podía conferir el nombramiento vitalicio de sus miembros. Es decir, ante un Estamento de Próceres díscolo, el rey podía nombrar nuevos próceres hasta configurar una mayoría dócil.

²¹ J. I. MARCUELLO BENEDICTO, *Próceres y senadores en el reinado de Isabel II*, en AA. VV., *El Senado en la Historia*, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid 1995, 121.

²² En la Exposición del Consejo de Ministros a la reina gobernadora relativa a la presentación del texto del Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes Generales del Reino, se reflexionaba sobre el Estamento de Próceres aludiendo a su función de «guarda permanente de las leyes fundamentales interpuesto entre el Trono y los pueblos», justificando la pertenencia a esta Cámara alta de los “venerables Pastores de la Iglesia”. Este documento, fechado el 4 de abril de 1834, se encuentra en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, cit., 257-270.

propietarios territoriales y destacados individuos de la enseñanza, ciencias o letras, siempre que contaran con determinados niveles de renta. Esta mezcla poco tenía que ver con la antigua representación estamental. Se trató de una Cámara estrictamente aristocrática. Es decir, sin perjuicio de las referencias a la tradición presentes en el Estatuto Real de 1834, con alusión a las Leyes de Partidas y la Nueva Recopilación, aquellas Cortes bicamerales constituían una asamblea que pretendía reunir a todas las aristocracias sociales (religiosa, nobiliaria, administrativa, militar, económica e intelectual)²³.

En todo caso, llama la atención que la pertenencia de los dignatarios de la Iglesia al Estamento de Próceres no resultase automática, sino en virtud de nombramiento real. Pero no hay que olvidar que al tiempo de promulgarse el Estatuto Real de 1834, la Guerra Carlista se encontraba en pleno desarrollo, y que en la misma un buen número de los arzobispos y obispos simpatizaban con el bando del pretendiente don Carlos. No debe descartarse que ante esta circunstancia, los legisladores de 1834 prefiriesen que la representación eclesiástica en la Cámara alta pasara el filtro de lealtad que suponía su libre nombramiento por el rey. De esta forma, aquellos prelados partidarios de los carlistas quedarían excluidos del Estamento de Próceres del Reino.

3. EL GOBIERNO DE LOS PROGRESISTAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1837

La regulación de las relaciones Iglesia-Estado en la Constitución de 1837 presenta un carácter ciertamente novedoso²⁴. En realidad, supuso una importante ruptura con la normativa precedente que se contenía en las Constituciones de 1808 y 1812, y aun con la que se derivaba del Estatuto Real de 1834²⁵. Dos fueron los cambios principales que se aprecian en su texto sobre esta materia: en primer lugar, el abandono de una declaración formal de confesionalidad de la Nación; y en segundo lugar, la supresión de la intolerancia religiosa del articulado del documento. Sobre estas dos decisiones, los constituyentes

²³ J. A. ESCUDERO, *Curso de Historia del Derecho*, Edición del autor, Madrid 1985, 886.

²⁴ A. COLOMER VIADEL, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1989; J. TOMÁS VILLARROYA, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Ediciones Santa María, Madrid 1985; y J. VARELA SUANCES-CARPENA, *La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional*, Revista de Derecho Político 20 (1983-1984).

²⁵ No consistiendo en otra cosa que el mantenimiento del sistema de relaciones Iglesia-Estado propio del Antiguo Régimen.

incluyeron una regulación de las referidas relaciones más bien escueta, dato éste que no deja de ser, asimismo, significativo²⁶.

No era fácil conjugar los cambios introducidos con una sucinta regulación. Puede decirse que la Constitución de 1837 vale más por lo que calla que por lo que dice. Y sin demasiados tapujos así lo dio a entender Salustiano Olózaga cuando pronunció las siguientes palabras en los debates constituyentes: «No se dice que la religión católica es, ni ha sido, ni será, ni dejará de serlo de la nación española. No se manda nada, no se prescribe que los españoles tengan esa religión»²⁷. Es decir, se trataba de regular poco las relaciones entre el Estado y la Iglesia, permitiendo, de este modo, abrir la puerta a las más diversas interpretaciones sobre la confesionalidad estatal y la actitud que las autoridades tendrían con las creencias religiosas de los no católicos.

Entrando ya en el estudio del texto, la Constitución de 1837²⁸ se inicia con la tradicional fórmula de invocación al origen divino del poder real, si bien se hace compatible con una referencia a la misma Constitución como fuente de legitimación de la Monarquía. De esta manera, en el Preámbulo del documento se dice: «Doña Isabel II, por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas...». Si se compara la expresión utilizada en el texto constitucional de 1837 con el inicio de la Constitución de 1812, que era la siguiente: «Don Fernando Séptimo, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas...», puede percibirse que en este punto no se produjo modificación alguna, manteniéndose en esencia la misma idea, es decir, el rey, o en este caso la reina, lo es en virtud de la voluntad divina y de la Constitución respectiva.

Pero el artículo esencial que regula las relaciones Iglesia-Estado en la Constitución de 1837 es el 11, cuyo texto es el siguiente:

«La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles».

²⁶ Poco antes de la promulgación de la Constitución de 1837, en concreto en el año 1836, se elaboró un Proyecto de revisión del Estatuto Real que, una vez aprobado por el Consejo de Ministros, entonces presidido por Francisco Javier Istúriz, debería haberse sometido al estudio y aprobación de las Cortes, lo que nunca llegó a hacerse. Pues bien, en este documento no se encuentra referencia alguna a las relaciones Iglesia-Estado. Al respecto de este documento constitucional puede consultarse F. J. ZAMORA GARCÍA y otros, *El Constitucionalismo frustrado. Proyectos españoles de 1834 a 1976*, Dykinson, Madrid 2014, 63-71.

²⁷ *Diario de Sesiones*, de 6 de abril de 1837.

²⁸ «Moderada de fondo y exaltada de forma», en palabras de J. Pérez Llantada. J. PÉREZ LLANTADA, *Libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974.

Este artículo se encuentra dentro del Título Primero de la Constitución, bajo el epígrafe “De los españoles”, en el que se regulan una serie de derechos y libertades, y como se ha dicho, su redacción es deliberadamente escueta²⁹. La ubicación sistemática del precepto destinado a fijar las relaciones Iglesia-Estado en un Título dedicado a los “españoles” ha llevado a algún autor, y concretamente a Hugo Santos Gil, a la afirmación de que los constituyentes de 1837 tenían la pretensión de vincular las condiciones de español y de católico. Al respecto, el citado autor escribe: «Decíamos que la religión se incluye en el título primero, rubricado “De los españoles”, lo que de nuevo nos remite a la conocida identificación entre español y católico»³⁰. Pero defender esta tesis es ir demasiado lejos, sobre todo cuando se está ante un texto constitucional del que ha desaparecido una expresa referencia a la unidad católica del Reino, y también cuando se recuerda que dicha ubicación sistemática sería mantenida en la Constitución de 1869, en la que se reconocía el derecho a la libertad religiosa de los extranjeros y españoles³¹.

La declaración formal de confesionalidad, en virtud de la cual la Nación (o el Estado en su caso), asume como suya y propia la religión católica, y que estaba presente en las precedentes Constituciones de 1808 y 1812, da paso a la descripción de un mero dato sociológico, como es que la referida confesión es la que profesan los españoles³². Resulta evidente que esta acepción específica de la confesionalidad, calificada de sociológica³³, implica un nivel de compromiso menor que la confesionalidad formal, en cuanto que no conlleva que el

²⁹ La ubicación del artículo destinado a regular las relaciones Iglesia-Estado en el Título dedicado a “los españoles” se mantendrá en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876.

³⁰ H. SANTOS GIL, *Iglesia y Constitución: la posición de la Iglesia católica en las Constituciones españolas (1808-1978)*, REDC 62 (2005) 113.

³¹ Art. 21 Constitución 1869.

³² Por confesionalidad sociológica se entiende el reconocimiento, por parte del Estado, de que la gran mayoría de sus ciudadanos profesan una concreta religión. J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución Española*, Tecnos, Madrid 1984, 21.

³³ Juan María Laboa se afirma en esta idea: «La regulación del tema religioso lo muestra claramente: frente a las afirmaciones tajantes, a las declaraciones teológicas de 1812, el artículo 11 se limita a decir que “la nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles”. Por primera vez no se afirma la confesionalidad del Estado sino que se admite el hecho sociológico de que la mayoría de los españoles son católicos». J. M. LABOA, *Iglesia...*, cit., 28. La afirmación de este autor admite una matización no exenta de cierta importancia, dado que lo que se afirma en el art. 11 del texto constitucional de 1837 no es que la mayoría de los españoles son católicos, sino que la religión católica es la que profesan los españoles. Por consiguiente, no se abre una puerta a la consideración de que algunos españoles no profesasen dicho culto.

sujeto político Nación o el ente político Estado profesen ningún culto. Son los españoles individualmente los que lo hacen, la Constitución, pues, se limita a constatar este hecho y, en consecuencia, la Nación, el Estado en definitiva, asume la obligación de mantener el culto y los ministros de la religión católica.

La fórmula empleada en el artículo 11 de la Constitución de 1837 no es en ningún caso neutra, puesto que supone un abandono de opciones anteriores y la asunción de un nuevo marco de relaciones Iglesia-Estado, precisamente el pretendido por la ideología liberal progresista que en cierta manera subyace en el texto constitucional. Apreciando esta circunstancia, Luis Sánchez Agesta considera que en el artículo 11 se emplea «una fórmula muy significativa del ambiente espiritual y de la situación de la Iglesia en la fecha que esta constitución se redacta»³⁴.

Así, en la Exposición de la Comisión de las Cortes presentando el Proyecto de Constitución, se reflexionaba en los siguientes términos, comparando la declaración contenida en el artículo 11 de la Constitución de 1837 con la que se adoptaba en el 12 de la Constitución de 1812: «El art. 12 de la nuestra ha parecido a muchos ajeno de un Código político; y en verdad que lejos de añadir nada los hombres a lo sublime de la religión con la declaración que aquél contiene, más parece rebajan su origen divino sujetándola a semejante confirmación; pero el omitir totalmente este artículo podría dar lugar a muy peligrosas interpretaciones; y aun prescindiendo de esta consideración, cuya importancia y trascendencia apreciarán las Cortes debidamente, cree la comisión que debe consignarse solamente el hecho de que los españoles profesamos la religión católica, y la obligación en que la Nación está de mantener a sus ministros y de atender a los gastos del culto»³⁵.

El hecho de que la Constitución proclamase que la religión católica era la que profesaban los españoles implicaba la obligación de que el Estado asumiese el mantenimiento del culto y clero. Esta previsión estaba ausente de los textos constitucionales precedentes de 1808 y 1812. Algunos autores afirman que fue consecuencia directa de la desamortización de los bienes eclesiásticos realizada por aquellos años, y que supuso un grave quebranto para los bienes y patrimonio de la Iglesia³⁶. Al respecto, Rafael Jiménez Asensio escribe: «El ar-

³⁴ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974, 221.

³⁵ Documento en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, cit., 317-323.

³⁶ P. A. PERLARDO, *La libertad religiosa en las Constituyentes del 69*, Editorial de la Universidad de Navarra, Pamplona 1970, 24.

título 11 de la Constitución, a diferencia del texto de 1812, no proclamará la confesionalidad religiosa del Estado. Únicamente se indicaba la obligación que tenía la Nación de “mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles”; obligación que –a juicio de Sánchez Agesta– era la consecuencia constitucional de la desamortización. Se puede afirmar, pues, que había una confesionalidad “presupuestaria” o “tutelar” del Estado»³⁷.

No faltan opiniones que estiman que la obligación asumida en el artículo 11 del texto constitucional de mantener el culto y los ministros de la religión católica, fue la consecuencia de un propósito intencionado de los liberales, no siendo otro que el de sujetar a la Iglesia al poder político mediante su dependencia económica³⁸. Incluso como una nueva manifestación de la tradición regalista de la Monarquía española³⁹. Por su parte, Juan María Laboa afirma que la redacción del texto estaba pensada «para no asignar al clero una naturaleza distinta de los demás funcionarios del Estado»⁴⁰. Pero, como se ha dicho antes, más parece consecuencia de la declarada confesionalidad sociológica, representativa del sustento popular con el que contaba la religión, y motivo de la previsión constitucional de su mantenimiento económico⁴¹. En este sentido se manifiesta Hugo Santos Gil, vinculando confesionalidad sociológica y sostenimiento del culto y clero, a la vez que señala también como causa de este último la situación derivada de la desamortización. Este autor estima que: «El texto contiene una fórmula mucho más fría y también mucho menos comprometida; en realidad, el compromiso se reduce sólo a la “manutención del culto y del clero católicos”. Ésta es la única obligación que la Nación re-

³⁷ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes...*, cit., 68-69. En idénticos términos se expresa José Agustín González-Ares. J. A. GONZÁLEZ-ARES, *Las Constituciones de la España contemporánea. Del Estatuto de Bayona a las Leyes Fundamentales del franquismo*, Andavira Editora, Santiago de Compostela 2010, 58.

³⁸ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 243.

³⁹ A. ÁLVAREZ DE MORALES, *Historia del Derecho y de las Instituciones españolas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1989, 448. De similar opinión es José Manuel Cuenca. Según este autor: «En unos momentos en que la guerra civil que ensangrentaba la nación se hallaba en su clímax, en el que el proselitismo de las logias masónicas y de los círculos protestantes se mostraba muy activo y virulento, la desembocadura del espíritu y la praxis religiosa liberales en la tolerancia implícita y formulada en el célebre artículo 11 de dicho texto (la Constitución de 1837), no desbordaba los cauces del extremismo, aunque algunas de sus cláusulas se insertasen en la más genuina línea del regalismo hispánico». J. M. CUENCA, *Iglesia-Estado. Siglos XVIII-XX (1789-1903)*, en AA. VV., *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, 2, CSIC, Madrid 1972, 1166-1167. También defiende esta tesis Antonio Colomer Viadel. A. COLOMER VIADEL, *El sistema...*, cit., 119.

⁴⁰ J. M. LABOA, *Iglesia...*, cit., 28-29.

⁴¹ N. MONTESINOS SÁNCHEZ, *La cuestión de la confesionalidad en la historia constitucional española. Un análisis de legislación*, REDC 51 (1994) 128.

conoce tener hacia la religión católica. Y que la tiene, no sólo porque es la confesión que mayoritariamente profesan los españoles, sino porque el Estado ha nacionalizado los bienes que permanecían amortizados en las “manos muertas” de las instituciones eclesiásticas, lo que ha dejado a éste en una situación hartamente precaria en lo que a presupuesto se refiere»⁴².

Alberto Cañas de Pablos asocia la obligación de sufragar el culto y clero con motivaciones ideológicas, más allá de las relacionadas con los bienes eclesiásticos desamortizados. Resulta conveniente conocer su opinión, puesto que según este autor, «aparte de las causas económicas, hubo también motivos políticos en el reconocimiento específico del credo católico en el articulado. No podía abandonarse la bandera de la religión católica, poniéndosela en bandeja de los carlistas, cuya derrota estaba aún lejana. El pueblo español seguía unido a ella, y perder ese baluarte de legitimidad podría haber resultado fatal para las aspiraciones de consolidación del Estado liberal ante un clero dividido entre los partidarios de ambos bandos»⁴³. Lo cierto es que esta opción sembró un precedente que posteriormente fue asumido por casi todos los textos constitucionales que siguieron⁴⁴.

Íñigo Cavero y Tomás Zamora, por su parte, formulan un juicio más rotundo, entendiéndolo que el artículo 11 de la Constitución de 1837 implica un abandono de la confesionalidad e, incluso, perciben en este precepto un atisbo de libertad religiosa. Según estos autores: «Es significativo, asimismo, el hecho de que se reconozca ya una incipiente libertad religiosa, o al menos tolerancia, mucho más acusada ahora que a comienzos de siglo. Esto se deduce de lo dispuesto por el art. 11: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles”. ¿Qué consecuencias se pueden extraer de esta nueva redacción? A nuestro juicio las siguientes: no se mantiene la confesionalidad del Estado, aunque se reconoce la existencia de una confesión religiosa mayoritaria en el país, a lo que se le da el valor correspondiente, y por otro, “la Nación”, quizá con intención de compensar los efectos de la desamortización que privó a la Iglesia de muchos de sus bienes, se compromete “a mantener el culto y los ministros” de la Religión católica; una frase, esta última, que se repetirá en Constituciones poste-

⁴² H. SANTOS GIL, *Iglesia...*, cit., 113.

⁴³ A. CAÑAS DE PABLOS, *Liberalismo sin libertad: unidad religiosa y orden público en las Constituciones españolas de 18012 y 1837*, *Revista de Historia Constitucional* 17 (2016) 99.

⁴⁴ Con las excepciones del Proyecto constitucional de 1873 y de la Constitución de 1931.

riores»⁴⁵. La verdad es que, como destaca Daniel Basterra, «las opiniones sobre si existe o no una clara confesionalidad en el texto son de lo más dispares»⁴⁶.

El comentario de los referidos autores da pie para tratar el delicado asunto de si la libertad o tolerancia religiosa están presentes en el articulado de la Constitución de 1837⁴⁷. Los datos objetivos son los siguientes: la intolerancia religiosa, concretada en la prohibición de cualquier otro culto diferente del católico, y que se recogía en los textos constitucionales de 1808⁴⁸ y 1812⁴⁹, en el artículo 11 de la Constitución de 1837 no se encuentra; pero tampoco aparece declaración alguna que permita concluir el reconocimiento de la libertad religiosa o la concesión de la tolerancia religiosa por los constituyentes del documento estudiado. En consecuencia, la Constitución de 1837 guarda al respecto un completo silencio, lo que, por cierto, no deja de ser indicativo de las verdaderas intenciones de los legisladores⁵⁰.

El caso es que una enmienda presentada durante el proceso constituyente, y que fue profusamente discutida⁵¹, pretendía introducir en el texto constitucional la tolerancia hacia otros cultos, siendo finalmente rechazada por la mayoría⁵². Según Nieves Montesinos Sánchez, «no se llegó ahora tampoco a

⁴⁵ I. CAVERO y T. ZAMORA, *Constitucionalismo Histórico de España*, Editorial Universitas, Madrid 1995, 122-123.

⁴⁶ D. BASTERRA, *El Derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Civitas, Madrid 1981, 186.

⁴⁷ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 274-276.

⁴⁸ Art. 1 Constitución 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».

⁴⁹ Art. 12 Constitución 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».

⁵⁰ Más aún cuando se tiene en cuenta el dato de que en el texto de la Constitución de 1837 aparece por primera vez en el constitucionalismo español una declaración de derechos unificada e inserta en un solo Título (Título I, «*De los españoles*»).

⁵¹ En los debates constituyentes se habló de que en la forma en que se presentaba el artículo 11 de la Constitución se veía más un respeto, una consideración, un testimonio público a la religión que profesan los españoles, que no una garantía o un artículo constitucional. Consecuentemente, se pidió que se redactase expresando que el Estado o la Nación protegería por leyes sabias y justas la Religión católica, que es la de los españoles, y añadiendo que no sería permitido en ningún caso que se pudiera perseguir a los españoles por las opiniones religiosas, siempre que respetaran el culto católico y no ofendieran la moral pública. J. BÉCKER, *Relaciones diplomáticas entre España y la Santa Sede durante el siglo XIX*, Pamplona s.f., reimpresión de una obra de 1908 publicada en Madrid, 111-112.

⁵² En su momento, Marcelino Menéndez Pelayo prestó atención a dicha enmienda. Al respecto, M. MENÉNDEZ PELAYO, *Historia de los heterodoxos españoles*, VIII, I, 6, CSIC, Madrid 1963. Y no faltó un diputado, como Fermín Caballero, que incluso llegó a proponer que incluyese alusión alguna a la religión en la Constitución, así se evitaría mezclarla con cuestiones políticas. A. COLLOMER VIADEL, *El sistema...*, cit., 106.

distinguir entre libertad de conciencia, de pensamiento y de culto; el diputado Sarabia intentó una adición al artículo 11 en estos términos “pero sin que se pueda perseguir ni molestar a nadie por sus opiniones religiosas, mientras respete las católicas, y no ofenda a la moral pública”⁵³. Por su parte, Luis Sánchez Agesta recuerda que las Constituyentes de 1837, impulsadas por un cálido discurso de Salustiano Olózaga⁵⁴, se opusieron a aceptar toda declaración explícita de tolerancia que supusiera el reconocimiento de una pluralidad religiosa⁵⁵. El artículo fue, finalmente, aprobado por 125 votos contra 34⁵⁶.

La redacción del artículo 11 y los debates parlamentarios previos fundamentan la opinión de Francisco Gil Delgado, cuando afirma: «Es importante destacar, no obstante que la fachada de las relaciones Iglesia-Estado parecía intacta: las distintas Constituciones que se fueron fraguando hasta 1869 mantuvieron el principio de la confesionalidad católica del Estado, y hasta con distintos matices expresivos, la misma unidad religiosa de la Nación. Tal sucedió en el Estatuto Real de 1834, inspirado por Martínez de la Rosa para hermanar libertad y orden, aunque defraudase a los radicales. En la misma línea se mantuvo la Constitución progresista de 1837»⁵⁷.

Por su parte, Tomás de la Cuadra-Salcedo se aleja en parte de las anteriores consideraciones, siendo interesante traer aquí su conclusión: «No puede decirse que el Estado sea confesional, pero tampoco aconfesional; y esa obligación del artículo 11 (mantenimiento del culto y clero católicos) lo atestigüa. En todo caso desde luego tampoco puede decirse que se prohíba, como hacía la Consti-

⁵³ N. MONTESINOS SÁNCHEZ, *La cuestión...*, cit., 128. Por el contrario, el diputado Tarancón abogó por que se conservase el artículo de la Constitución de 1812. A favor también se mostró Argüelles, en un notabilísimo discurso en el que historió la cuestión, manifestando que lo mejor que tenía el artículo, redactado por el diputado Acebedo, era el no contener declaración alguna religiosa, y que la tolerancia no podía establecerse por artículos constitucionales, sino ser obra de la costumbre. J. BÉCKER, *Relaciones...*, cit., 112.

⁵⁴ En el debate parlamentario del 6 de abril, Salustiano Olózaga, entre otras cosas, afirmó: “Si queremos, señores, que los pueblos se uniformen en lo posible en opiniones; si vemos que se dividen como tienen que dividirse por opiniones políticas; si se dividen según sus intereses, según sus clases, según sus profesiones, ¿no sería un mal inmenso el que aumentáramos a esos motivos de división uno más fuerte, que la historia nos presenta con toda claridad, como es la diversidad de religiones? Mezclemos, señores, principios religiosos a la división política en que nos hallamos y ¡pobre España entonces! No demos origen ni ocasión a que un día se lamente España de la pérdida de su unidad religiosa”. *Diario de Sesiones*, 6 de abril 1837.

⁵⁵ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 237.

⁵⁶ J. RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑOZ, *Los derechos fundamentales en la Constitución española de 1837*, en F. PUY MUÑOZ (coord.), *Los derechos en el constitucionalismo español*, Servicio de Publicaciones USC, Santiago de Compostela 2002, 73-74.

⁵⁷ F. GIL DELGADO, *Conflicto Iglesia-Estado. España 1808-1975*, Sedmay Ediciones, Madrid 1975, 88.

tución de Cádiz, el ejercicio de cualquier otro culto. Podemos pues caracterizar la Constitución de 1837 como una Constitución de tolerancia y que, sin configurar propiamente un Estado confesional, sí se decanta a favor de la religión católica»⁵⁸. De alguna manera, estas afirmaciones recuerdan las palabras de Salustiano Olózaga, y que se han reseñado al inicio del presente epígrafe⁵⁹.

Vistas las diversas opiniones, parece más correcto afirmar que en la Constitución de 1837 se mantuvo la confesionalidad, aunque fuese en su versión sociológica, como también se establecía el mantenimiento del culto y los ministros de la religión católica, y no se reconocía ni la tolerancia hacia los cultos disidentes, ni mucho menos la libertad religiosa⁶⁰. Tanto la tolerancia como la libertad religiosa precisan una declaración expresa en el texto constitucional, lo que en el documento constitucional de 1837 no se produjo. Y así se entendió por los constituyentes de 1856 cuando pretendieron regular la tolerancia religiosa en el artículo 14 del Proyecto constitucional, y también por los correspondientes de 1869, cuando incluyeron la libertad religiosa en el artículo 21 de la Constitución.

Ahora bien, no deja de ser cierto que el derecho reconocido en el artículo 2 del documento podía incidir sobre las creencias religiosas, y en concreto sobre su manifestación o difusión. El texto de este precepto constitucional es el siguiente: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes». Se trata de una cuestión compleja, y que volverá a manifestarse en diversas ocasiones a lo largo del constitucionalismo decimonónico español. De hecho, en la mente de algunos legisladores constituyentes de 1837 estaba presente llegar a un estatus de tolerancia religiosa, pero no a través de una declaración constitucional, sino mediante tres vías diferentes. La primera, estimando que el artículo 11 implicaba de facto la derogación de todas las leyes que podían suponer una intolerancia

⁵⁸ T. DE LA CUADRA-SALCEDO, *Estado...*, cit., 28.

⁵⁹ Incluso no han faltado autores que optan por estimar que en la Constitución de 1837 no se toleraban otras confesiones, pero «sí se hacía lo propio con aquellos individuos que no profesasen dicha creencia». En realidad, este argumento parece que pretende rizar el rizo. El texto citado se corresponde con la opinión de Alberto Cañas de Pablos. A. CAÑAS DE PABLOS, *Liberalismo...*, cit., 93-94. Asimismo, esta idea se comparte en J. RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, *Los derechos...*, cit., 73-74.

⁶⁰ Francisco Fernández Segado discrepa, cuando opina que: «De todo ello se desprende un principio de tolerancia religiosa». F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid 1986, 202. Asimismo, José Manuel Cuenca habla de una tolerancia implícita. J. M. CUENCA, *Iglesia-Estado...*, cit., 1167.

religiosa. La segunda, en virtud de costumbres y usos sociales⁶¹. Y la tercera, mediante legislación ordinaria aprobada posteriormente. En esta última dirección se manifestó Argüelles cuando hablaba de que el objetivo era «dejar expedito el camino a las Cortes sucesivas, a fin de que introduzcan las alteraciones que crean convenientes en la legislación sin prescribirles más límite que el que ellas crean oportuno»⁶².

Consecuentemente con el carácter relativamente progresista del documento, el Senado previsto en el texto constitucional era electivo, teniendo una base popular⁶³. No puede extrañar que en su seno no se recogiese representación eclesiástica alguna, como tampoco se hacía con otros grupos sociales privilegiados⁶⁴. Por ello, cabe concluir que en las instituciones de la Constitución de 1837 las jerarquías de la Iglesia católica no estaban representadas⁶⁵. Pero sí que hubo eclesiásticos elegidos senadores a título individual o personal. Vicente Cárcel Ortí aclara este asunto, aportando interesantes datos: «La Constitución de 1837, compendio de la gaditana de 1812, no admitió la representación estamental ni dio cabida a los obispos. Sin embargo, algunos prelados fueron nombrados senadores del reino, como representantes de varias provincias, tras haber jurado la mencionada Constitución. Alguno llegó a ocupar la vicepresidencia del Senado y otros ejercieron notable influjo, por su prestigio

⁶¹ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 221.

⁶² I. CASANOVA AGUILAR, *Aproximación a la Constitución "nonnata" de 1856*, Publicaciones de la UM, Murcia 1985, 107.

⁶³ El Senado era de base electiva. Los mismos electores que podían elegir diputados proponían una lista triple, de la que el rey elegía quiénes eran los que iban a formar el Senado. El número de senadores tendría que ser proporcional a la población de las provincias y corresponder como más a los tres quintos del número de diputados. Su mandato era de nueve años, renovables por terceras partes. Para ser senador se exigía ser mayor de cuarenta años, tener medios de subsistencia y cumplir los requisitos determinados en la ley electoral. Además de éstos, había senadores por título propio que eran los hijos del rey y del príncipe heredero inmediato a la Corona, que eran senadores desde los veinticinco años. Arts. 14-20 Constitución de 1837.

⁶⁴ En la ideología liberal progresista cundía una visión suficientemente moderna y mesocrática de la nueva sociedad, deseosa de no admitir demasiadas jerarquías y rangos dentro de la naciente clase media. Al respecto, A. GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974, 61 y ss.

⁶⁵ En la Exposición de la Comisión de las Cortes presentando el Proyecto de Constitución se afirmaba: «La organización del Senado se encuentra en el título III; y como las Cortes habían acordado que este Cuerpo no fuese hereditario ni privilegiado, no que daba libertad a la comisión para proponer sino que fuese elegido, bien por el pueblo, bien por la Corona». Queda claro el rechazo de los constituyentes a una Cámara aristocracia, en la que la Iglesia tuviese representación junto a la nobleza y otros cuerpos privilegiados. El documento se encuentra en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, cit., 317-323.

personal, historial político y dotes intelectuales en las discusiones y votaciones sobre temas eclesiásticos, tratando de impedir que prosperasen proyectos e iniciativas de los más exaltados liberales»⁶⁶.

Ahora bien, según el artículo 23 de la Constitución de 1837, «Para ser Diputado se requiere ser español del estado seglar, haber cumplido los veinticuatro años y tener las demás circunstancias que exija la ley». Es decir, a “sensu contrario” los clérigos quedaban excluidos de la posibilidad de ser elegidos miembros del Congreso de los Diputados. Francisco Fernández Segado comenta esta restricción del derecho de sufragio pasivo en los siguientes términos: «La animosidad va a quedar también claramente manifestada en el precepto que, implícitamente, prohíbe el acceso de los eclesiásticos al Congreso de los Diputados, sin que, como hipotética contrapartida, se les conceda a los obispos o a representantes de la Iglesia un escaño en el Senado»⁶⁷. Se mire como se mire, que la condición de clérigo fuese considerada en la Constitución de 1837 como causa de inelegibilidad para ser diputado, no encuentra explicación al margen de la referida animosidad en los constituyentes que el autor considera.

4. LA DÉCADA MODERADA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1845

La primera referencia que se encuentra en el texto de la Constitución de 1845 a las relaciones Iglesia-Estado está en su Preámbulo, en el que se afirma solemnemente que: «Doña Isabel II, por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas...»⁶⁸. Es decir, esta Constitución comienza refiriéndose directamente a la gracia divina como origen de la potestad real, si bien, junto a la legitimidad que otorga la propia Constitución. Como se ha visto en epígrafes anteriores, esta fórmula no era nueva en el constitucionalismo español. De hecho, así aparece en los Preámbulos de las Constituciones de 1808, 1812 y 1837.

Sin lugar a dudas, el precepto más directamente relacionado con la fijación de las relaciones Iglesia-Estado es el artículo 11, inserto en el Título Primero, “De los españoles”, y cuya redacción es la siguiente:

⁶⁶ V. CÁRCCEL ORTÍ, *Breve Historia de la Iglesia en España*, Planeta, Barcelona 2003, 302.

⁶⁷ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, cit., 203.

⁶⁸ F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El moderantismo y la Constitución española de 1845*, Fundación Santa María, Madrid 1985; M. A. MEDINA MUÑOZ, *La reforma constitucional de 1845*, Revista de Estudios Políticos 203 (1975) 75-103; y J. TOMÁS VILLARROYA, *Las elecciones de 1844*, Revista de Estudios Políticos 211 (1977) 61-122.

«Artículo 11. La Religión de la Nación española es la Católica, Apostólica, Romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros».

Si se compara este artículo con los correspondientes de los textos constitucionales de 1808⁶⁹, 1812⁷⁰ y 1837⁷¹ podrá apreciarse algunas similitudes, pero también notables diferencias. Empezando por las similitudes, en el artículo 11 se afirma que la religión de la Nación española es la católica, tal y como se hacía en las Constituciones de 1808 y 1812. Es decir, se reafirma el carácter confesional del Estado, si bien utilizándose un concepto político más amplio, como es el de la “Nación española”. En todo caso, se trata de una confesionalidad formal, que implica abandonar la confesionalidad estrictamente sociológica de la Constitución de 1837. La religión católica aparece ahora como la de la Nación y, por consiguiente, la del Estado, y no sólo aquella religión “que profesan los españoles”⁷².

Antonio Martínez Blanco incide sobre el abandono de la confesionalidad sociológica y la asunción, una vez más, de una confesionalidad de tipo formal: «Una de las reformas más importantes de la Constitución de 1845, “opus magnum” del moderantismo de esta década, fue la nueva formulación de la confesionalidad católica, que de sociológica en la Constitución de 1837, se transforma en explícita y categórica»⁷³. Además, para este autor, la redacción del artículo 11 de la Constitución de 1845 influyó decisivamente en el Concordato de 1851, que al tiempo de su elaboración se estaba negociando.

Consecuencia inmediata de la declarada confesionalidad católica de la Nación española es que el Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros. Aparece, pues, en el constitucionalismo histórico español una referencia expresa al Estado, entendido como sujeto político que, asumiendo la confesionalidad de la Nación española, está obligado al mantenimiento del culto y clero católicos. Se trata de un matiz importante, cuya significación en el sistema de relaciones Iglesia-Estado no ha pasado inadvertida a la doctrina. Manuel Fraile Clivillé destaca el carácter novedoso de su redacción, así como al-

⁶⁹ Art. 1 Constitución 1808.

⁷⁰ Art. 12 Constitución 1812.

⁷¹ Art. 11 Constitución 1837.

⁷² No obstante, no ha faltado algún autor que estima la declaración del art. 11 de la Constitución de 1845 como ambigua. Así lo hace Francisco Gil Delgado cuando afirma que: «La Constitución moderada de 1845 adoptó una formulación afirmativa pero ambigua, ya que la “exclusividad” quedaba soslayada en el pie de letra del artículo 11». F. GIL DELGADO, *Conflicto...*, cit., 88.

⁷³ A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, 1, Ténos, Madrid 1994, 290.

gunos de los cambios producidos. Al respecto, el autor citado escribe: «en el artículo 11 se establece la confesionalidad del Estado. Quien se obliga a mantener el culto y los ministros no es ya la nación, sino el Estado»⁷⁴.

La fórmula escogida muestra claramente la influencia del pensamiento moderado que inspiró a los redactores del texto constitucional e implica el deber que recae sobre el Estado de financiar y proteger tanto el culto como el clero de la religión oficial⁷⁵. Tal y como sucede con el artículo 11 de la Constitución de 1837, los autores vinculan la referida obligación con la situación creada por la desamortización. Según Hugo Santos Gil, «la segunda parte del precepto alude al consabido compromiso presupuestario: “El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros”. Si había estado presente en una Constitución poco proclive a lo eclesiástico como la de 1837, ahora no puede faltar también, porque el proceso desamortizador se ha consumado y hay que colaborar económicamente con la maltrecha institución eclesial»⁷⁶.

Ahora bien, el artículo 11 de la Constitución de 1845 también presenta una diferencia fundamental con las precedentes Constituciones de 1808 y 1812. Si en estos dos documentos se hacía expresa afirmación de intolerancia religiosa⁷⁷, con prohibición de cualquier otro culto que no fuese el católico, en el de 1845 dicha declaración ha desaparecido⁷⁸. Es evidente que la omisión no debe interpretarse como un frontal rechazo a lo que conllevaba la unidad católica, en el sentido que el sistema constitucional de 1845 optase por establecer un régimen de tolerancia o libertad religiosa. Nada más lejos de la realidad. A los redactores de la Constitución ni se les pasó por la cabeza tal opción, pero sí creyeron conveniente eludir su constatación por escrito en el texto constitucional. Al fin y al cabo, y aunque fueran moderados, se trataba de políticos liberales, y como tales, distaban mucho de las posiciones mantenidas por los grupos tradicionalistas o integristas que engrosaban las filas carlistas.

⁷⁴ M. FRAILE CLIVILLÉ, *Introducción...*, cit., 260.

⁷⁵ Sobre el moderantismo pueden consultarse las obras de F. CÁNOVAS SÁNCHEZ y J. M. JOVER ZAMORA, *El Partido Moderado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1982; y L. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1984.

⁷⁶ H. SANTOS GIL, *Iglesia...*, cit., 116-117.

⁷⁷ Jerónimo Bécker escribe: «La Santa Sede hubiera preferido se aceptase la redacción que este artículo tenía en el Código (sic.) 1812, pero de no prevalecer esta última consideración, consideraba la del proyecto muy superior a la de la Constitución de 1837». J. BÉCKER, *Relaciones...*, cit., 136.

⁷⁸ Francisco Fernández Segado escribe: «Bien es verdad que la Constitución de 1845 no prohibía, como hiciera la de 1812, el ejercicio de cualquier otra religión». F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, cit., 228.

Por consiguiente, los constituyentes prefirieron en este asunto proseguir por la senda abierta en la precedente Constitución de 1837.

Tomás de la Cuadra-Salcedo discrepa de este planteamiento, entendiendo que en la Constitución de 1845 puede incluirse entre los textos constitucionales españoles intolerantes: «La última Constitución a situar dentro de este apartado entre las de intolerancia y confesionalidad del Estado es la de 1845. La realidad es que el artículo 11 de la misma se limita a hacer una proclamación de la confesionalidad de la Nación, pero en el periodo comprendido en su vigencia se produce la aprobación del Concordato de 1851 en el que se afirma que la Religión católica continúa siendo la única de la nación española con exclusión de cualquier otra. La práctica fue, pues, de intolerancia y probablemente la imputación de la catolicidad a la Nación y no al Estado es una muestra de esa idea de España, a cuya esencia como tal Nación, corresponde el ser católica de forma que quien no lo sea no está en sintonía plena con ese ser de España»⁷⁹. Como sucede con la Constitución de 1837, hay opiniones para todos los gustos, distando mucho de ser una cuestión pacífica entre los diversos autores.

Por otro lado, la libertad de imprenta, habitual derecho a través del que se manifestaba la libertad de expresión y aun de pensamiento en el siglo XIX, era regulada de forma más restrictiva que en la Constitución de 1837, ya que en el artículo 2 de la Constitución de 1845 se establecía que «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes». Salta a la vista que el ejercicio de esta importante libertad quedaba supeditada a su desarrollo, y posible restricción, legal⁸⁰, tal y como ya había sucedido en virtud del Real Decreto de 10 de abril de 1844, aprobado por el Gobierno moderado de Luis González Bravo, y que tipificaba como delictivos los escritos contrarios a la Iglesia católica⁸¹.

No deja de llamar la atención el hecho de que en las labores preparatorias de la nueva Constitución⁸², se omitiese o soslayase el debate sobre las re-

⁷⁹ T. DE LA CUADRA-SALCEDO, *Estado...*, cit., 27. Similar posición adopta José Martínez de Pisón Caveró. J. MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, *Constitución y libertad religiosa en España*, Universidad de La Rioja-Dykinson, Madrid 2000, 112 y ss.

⁸⁰ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes...*, cit., 81.

⁸¹ J. I. MARCUELLO BENEDICTO, *La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal*, Ayer 34 (1999) 65-92.

⁸² Proyecto del Gobierno sobre reforma de la Constitución (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-1845, n. 9, apéndice 2º) y (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Legislatura 1844-1845, n. 23, apéndice).

laciones Iglesia-Estado, sobre todo cuando se piensa en que el artículo 11 representaba una sustancial reforma respecto del artículo correspondiente de la Constitución de 1837 en el sentido expresado antes⁸³. Lo que sí se realizó durante el proceso constituyente fue suprimir una frase del artículo 4 del Proyecto que había elaborado el Gobierno. En este documento, la redacción del citado precepto era la siguiente: «Unos mismos códigos regirán en toda la Monarquía. Los eclesiásticos y los militares seguirán disfrutando de su fuero especial en los términos que las leyes determinen o en adelante determinen», pero la comisión del Congreso de los Diputados encargada de elaborar el dictamen estimó oportuna la supresión de la segunda frase, entendiendo que el aforamiento eclesiástico era un asunto delicado, cuya regulación definitiva convenía remitirla a la negociación concordataria.

En consonancia con el carácter confesional formal del Estado, la representación de la Iglesia regresaba a las instituciones parlamentarias previstas en la Constitución, y una vez más en la Cámara alta, que desde 1837 se denominaba Senado⁸⁴. Según el artículo 15 de la Constitución, sólo podían ser nombrados senadores por el rey, los españoles que, además de tener treinta años cumplidos, pertenecieran a unas determinadas clases de individuos que se relacionaban. Entre otros, se citaban a los arzobispos y obispos. El cargo de senador era vitalicio, tal y como se prevé en el artículo 17. El nombramiento de los arzobispos y obispos, como el de los demás senadores, se hacía por decretos especiales, y en ellos se expresaba el título en que, conforme al artículo 15, se fundaba su nombramiento⁸⁵.

El Senado previsto en la Constitución de 1845 seguía el modelo del Estamento de Próceres de 1834⁸⁶. Todos sus integrantes eran designados por el rey, y, además, en número ilimitado⁸⁷. El efecto político era inevitable, pues en el caso de que el monarca perdiese una mayoría adicta, podía hacer nuevos nombramientos hasta su recuperación⁸⁸. En cuanto a la representación eclesiástica, y no obstante tratarse de una Constitución moderada, volvía a ser discreta, dependiendo completamente de la voluntad del rey, a quien correspon-

⁸³ Paso de una confesionalidad sociológica a una confesionalidad formal de la Nación.

⁸⁴ Desde la Constitución de 1837, la denominación de la Cámara alta de las Cortes fue la de Senado.

⁸⁵ Art. 16 Constitución 1845.

⁸⁶ J. ENRILE ALEIX, *El Senado en la Década Moderada (1845-1854)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1980.

⁸⁷ Art. 14 Constitución 1845.

⁸⁸ M. FRAILE CLIVILLÉS, *Introducción...*, cit., 261.

día decidir el nombre y número de los arzobispos y obispos con asiento en el Senado. Además, no debe olvidarse que previamente los arzobispos y obispos habían sido promovidos a su dignidad por la autoridad regia a través del denominado derecho de presentación. De esta manera, no resulta extraño que la presencia de nobles y eclesiásticos en el Senado fuese contemplada en su momento como un reforzamiento del poder real. Es evidente que esta representación debe enmarcarse necesariamente dentro de las coordenadas ideológicas que inspiraban el texto constitucional comentado⁸⁹.

El Senado en la Constitución de 1845 era un exponente más del pensamiento liberal moderado de mediados del siglo XIX. Se adaptaba a la idea de las aristocracias naturales, tal y como fue formulada por diversos autores, entre los que destacan Jaime Balmes y Juan Donoso Cortés. En esencia, se trataba de conjugar la presencia de la nobleza histórica y de la Iglesia, a cuya jerarquía también concibieron los constituyentes como una aristocracia natural, con las nuevas clases sociales económicamente pujantes, exigiéndose una elevada renta o crecida contribución directa para ser senador⁹⁰. Sobre la presencia de eclesiásticos en las instituciones parlamentarias de la Constitución de 1845, Vicente Cárcel Ortí escribe: «La Constitución moderada de 1845 admitió de nuevo obispos senadores, “por el sagrado carácter de que se hayan revestidos”»⁹¹.

El 17 de julio de 1857 fue aprobada una Ley de Reforma Constitucional del Senado, en un sentido todavía más conservador del que esta Cámara tenía en el texto inicial de la Constitución de 1845. La reforma se dejó notar en la representación eclesiástica, implicando un sensible aumento de la misma. Efectivamente, según la nueva redacción del artículo 14, el Senado se componía, entre otros, de los arzobispos y del patriarca de las Indias. Asimismo, el rey podría nombrar un número ilimitado de senadores, entre los

⁸⁹ José Ignacio Marcuello Benedicto compara el Senado previsto en la Constitución de 1845 con la *Chambre des Pair*, es decir, con el Senado francés diseñado en la Carta constitucional de 1830, y cuya composición fue modificada y completada por la Ley de 29 de diciembre de 1831. La conclusión es que ambas Cámaras respondían a los mismos parámetros, salvo en un punto esencial: en la francesa no se recogía representación de los antiguos estamentos privilegiados, clero y nobleza, en cuanto que la primera fue fruto de la revolución liberal-burguesa de 1830, mientras que la española, producto de una reforma constitucional hecha en un horizonte de prudente transacción entre el Antiguo Régimen y el nuevo orden liberal censitario. J. I. MARCUELLO BENE-DICTO, *Próceres...*, cit., 138.

⁹⁰ I. CAVERO y T. ZAMORA, *Constitucionalismo...*, cit., 145-146.

⁹¹ V. CÁRCEL ORTÍ, *Breve...*, cit., 302.

españoles que perteneciesen a determinadas clases, incluyendo la de los obispos.

En relación con la precedente regulación de 1845, la reforma de 1857 suponía que todos los arzobispos accedían directamente a la condición de senador, sin que fuese necesaria su designación por el rey⁹². Sin embargo, esta Ley de Reforma Constitucional fue derogada el 20 de abril de 1864, con lo cual se restableció la Constitución de 1845 en su redacción original. Retomando la opinión del autor antes citado, Vicente Cárcel Ortí estima que «en 1857 se introdujo una reforma en el Senado que trató de unir la dignidad senatorial a los oficios más altos de la Iglesia y del Estado, de modo que acceder a éstos llevase inherente la condición de senador. Según dicha reforma, los primeros puestos, después de los hijos del rey y del inmediato sucesor de la Corona, eran los de los arzobispos y el patriarca de las Indias, cargo que por vez primera aparecía en la Constitución. Pero además de éstos, que fueron senadores por derecho propio, Isabel II nombró un número ilimitado de obispos senadores»⁹³.

A la vista de la regulación constitucional de las relaciones Iglesia-Estado en la Constitución de 1845, algunos autores han puesto el acento sobre la idea de que supuso un cambio evidente respecto de la precedente normativa contenida en la Constitución de 1837. Así lo hace por ejemplo, Rafael Jiménez Asensio cuando afirma: «en lo que afecta a la confesionalidad religiosa el cambio fue también evidente: se vuelve a la fórmula tradicional (“La Religión de la Nación española es la católica, apostólica y romana”), con lo que la tímida apertura en materia religiosa esbozada en la Constitución de 1837 se vería así totalmente difuminada»⁹⁴. Además, este autor vincula la nueva regulación a la restricción de los derechos y libertades contenidos en el texto constitucional⁹⁵.

En realidad, el cambio no fue tan grande. Es cierto que se pasó de una confesionalidad constitucionalmente sociológica a una formal, con todo lo que esta modificación podía significar en un plano político, pero en la práctica, y desde la perspectiva constitucional, escasa trascendencia conllevaba. Recuérdese que la libertad religiosa, y aun la mera tolerancia hacia los cultos disidentes estaba ausente de ambos textos constitucionales, mientras que la obli-

⁹² A los que habría que añadir aquellos obispos nombrados senadores por decisión del rey.

⁹³ V. CÁRCEL ORTÍ, *Breve...*, cit., 302-303.

⁹⁴ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes...*, cit., 81.

⁹⁵ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Apuntes...*, cit., 81.

gación de mantener el culto y clero está presente en las dos Constituciones. Otra cosa sería la actitud que los sucesivos Gobiernos progresistas y moderados mantuviesen con la Iglesia, evidentemente más distante en los primeros, mientras que en los segundos resultó más favorable. Y de lo que no cabe duda, es que, como se ha dicho antes, el artículo 11 de la Constitución de 1845 allanaría el camino para la negociación de un nuevo Concordato con la Santa Sede, que sería finalmente firmado en 1851⁹⁶.

5. LOS PROYECTOS DE LEYES FUNDAMENTALES DE JUAN BRAVO MURILLO DE 1852

Resulta bien significativo que el Título I del Proyecto de Constitución de Bravo Murillo tuviese como rúbrica “De la Religión”⁹⁷. Así se ponía de relieve la importancia que su autor principal pretendía otorgar a la religión en el documento⁹⁸. De hecho, desde la Constitución de Bayona de 1808 no se había visto una opción similar en el constitucionalismo español⁹⁹.

En el citado Título I del Proyecto de Constitución¹⁰⁰ se incluían dos artículos verdaderamente esenciales a la hora de regular las relaciones Iglesia-Estado. El texto de estos preceptos era el siguiente:

«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 1845¹⁰¹. Por lo que respecta al

⁹⁶ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 237-238.

⁹⁷ 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”.

⁹⁸ D. SEVILLA ANDRÉS, *El proyecto constitucional de Bravo Murillo*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia 22 (1951) 363-394.

⁹⁹ La rúbrica del Título I de la Constitución de 1808 era “De la Religión”.

¹⁰⁰ Publicado en *Gaceta de Madrid*, de fecha 3-XII-1852.

¹⁰¹ Art. 11 Constitución 1845.

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 constitucionales¹⁰². Conviene destacar la función reservada al rey como sujeto de la negociación concordataria, sin que se mencione intervención alguna de las Cortes.

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»¹⁰³. Es evidente, que los impulsores del Proyecto constitucional de 1852 no pretendían terminar con el sostenimiento económico 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. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones»¹⁰⁴.

Confesionalidad católica y, por remisión, intolerancia respecto de los cultos disidentes, eran las características esenciales del sistema de relaciones Igle-

¹⁰² F. J. ZAMORA GARCÍA, *Relaciones Iglesia-Estado en los Proyectos constitucionales españoles*, REDC 117 (2014) 827-856.

¹⁰³ Declaración que, a su vez, provenía del art. 11 de la progresista Constitución de 1837, y que de forma implícita se contenía también en el art. 12 de la Constitución de 1812.

¹⁰⁴ El texto del Concordato de 1851 se encuentra reproducido en P. BENITO GOLMAYO, *Instituciones de Derecho Canónico*, Madrid 1859, 443-460. La importancia del Concordato en la configuración de las relaciones Iglesia-Estado durante el reinado de Isabel II y la Restauración es mucha. Sin embargo, no incidió en la elaboración de las sucesivas Constituciones o proyectos constitucionales, con la salvedad de los de 1852.

sia-Estado diseñado en los Proyectos constitucionales de 1852¹⁰⁵. Por lo general, los autores critican la regulación de las relaciones Iglesia-Estado contenida en estos documentos. Sirva de ejemplo la categórica opinión de Nieves Montesinos Sánchez: «En 1852 se presentó un proyecto de reforma de cariz intolerante, obra de Bravo Murillo, en cuyo artículo 1.º se establecía: “La religión de la Nación española es exclusivamente la católica, apostólica, romana”; y aunque el propósito fuera poner en concordancia la Constitución y el Concordato, el hecho innegable es que tal precepto en este momento estaba totalmente fuera de lugar»¹⁰⁶. Luis Sánchez Agesta es de la misma opinión, añadiendo un dato relevante: «Incluso la misma declaración de confesionalidad religiosa que extremaba el artículo 11 de la Constitución de 1845 con un “exclusivamente” que pretendía poner de acuerdo la Constitución con el artículo 1 del Concordato de 1851, pero que era al menos inoportuno, ya que el artículo 11 de la Constitución de 1845 había sido convenido con la Santa Sede»¹⁰⁷.

Al margen de estas consideraciones, la primera de las características esenciales del sistema tenía una proyección directa en la organización institucional del Reino. Efectivamente, las Cortes diseñadas en los Proyectos constitucionales de Bravo Murillo eran bicamerales, quedando formadas por un Congreso de los Diputados y un Senado¹⁰⁸. 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 Constitu-

¹⁰⁵ Careciendo el Proyecto de Constitución de 1852 de una relación de derechos y libertades, no se encuentra en su texto la libertad de imprenta, que, como se sabe, sirvió en diversas soluciones constitucionales decimonónicas como medio para atenuar el rigor de la unidad católica.

¹⁰⁶ N. MONTESINOS SÁNCHEZ, *La cuestión...*, cit., 131. La misma opinión manifiesta Francisco Fernández Segado: «Lo cierto es que tal precepto era ahora absolutamente inoportuno». F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, cit., 240.

¹⁰⁷ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 245.

¹⁰⁸ 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».

ción de 1808¹⁰⁹, el Estatuto Real de 1834¹¹⁰ y la Constitución de 1845¹¹¹, 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 prevista 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 XIX¹¹².

Si la jerarquía católica estaba 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. Curiosamente, consistía en la misma limitación al derecho de sufragio pasivo de los no seglares que estaba prevista indirectamente en el artículo 23 de la progresista Constitución de 1837¹¹³.

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 católica de la Nación y en la intolerancia religiosa hacia cultos disidentes sus dos pilares esenciales¹¹⁴.

¹⁰⁹ Art. 62 de la Constitución de 1808: “El estamento del clero se compondrá de 25 arzobispos y obispos”.

¹¹⁰ Art. 3 Estatuto Real 1834.

¹¹¹ Art. 15 Constitución 1845.

¹¹² F. J. ZAMORA GARCÍA, *Representación...*, cit., 235-247.

¹¹³ Art. 23 Constitución 1837.

¹¹⁴ Si bien, los preceptos que regulaban las relaciones Iglesia-Estado en el Proyecto de Constitución de 1852 encajaban con la intolerancia religiosa acordada con el papa Pío IX un año antes, suponían ir más allá de las previsiones al respecto de la Constitución de 1845. F. J. ZAMORA GARCÍA, *Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa*, Anuario Jurídico y Económico Escorialense 45 (2012) 195-207.

6. EL BIENIO PROGRESISTA Y EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1856

Juan María Laboa ha destacado que el Proyecto de Constitución de 1856¹¹⁵ es uno de los documentos más interesantes y desconocidos de la historia constitucional española¹¹⁶, y efectivamente es así¹¹⁷. También para el estudio de las relaciones Iglesia-Estado, 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 definitivo¹¹⁸.

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»¹¹⁹. ¿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 esta unidad exige ni la civilización de nuestro país consiente que se pesquisen, ni mucho menos que se castiguen las opiniones de nadie, sea español o extranjero, que respete el culto y la religión de nuestros mayores»¹²⁰. El caso es, 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»¹²¹.

¹¹⁵ El Proyecto de Constitución fue publicado en *Diario del Congreso de los Diputados*, de fecha 14-XII-1855.

¹¹⁶ J. M. LABOA, *Iglesia...*, cit., 10.

¹¹⁷ I. CASANOVA AGUILAR, *Aproximación...*, cit.; y *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Madrid 2008.

¹¹⁸ F. J. ZAMORA GARCÍA, *Antecedentes...*, cit., 199.

¹¹⁹ Documento transcrito en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, cit., 457-461.

¹²⁰ Este dictamen se publicó en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 1854-1856, Ap. 2º.

¹²¹ F. GIL DELGADO, *Conflicto...*, cit., 88. Por su parte, Jerónimo Bécker describe así los debates parlamentarios sobre la comentada base: «Fue objeto esta Base de largo, empeñado y accidentado debate, en el que intervinieron todas las fracciones de la Cámara y se reflejaron todas las tendencias». J. BÉCKER, *Relaciones...*, cit., 169.

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, ubicado en el Título Primero bajo el epígrafe: “De la Nación y de los españoles”, y siendo su texto el siguiente:

«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»¹²².

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 sociológica¹²³, y su formulación estaba directamente inspirada en el artículo 11 de la Constitución de 1837¹²⁴. Según Luis Sánchez Agesta, «el art. 11 de la Constitución de 1837 sólo definía un hecho: que la religión católica es la profesada por los españoles, hecho que apunta hacia un principio de tolerancia (Olózaga) no explícita (Menéndez y Pelayo), y una obligación: la de mantener el culto y los ministros de la religión católica»¹²⁵.

Pero el modelo progresista de 1837 había sido abandonado en la moderada Constitución de 1845. Como se vio en un epígrafe anterior una de las reformas más importantes de la Constitución de 1845 fue la nueva formulación de la confesionalidad católica, que de sociológica en la Constitución de 1837, se transformó en explícita y categórica¹²⁶. 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 1837¹²⁷.

¹²² Por consiguiente, la única diferencia que se aprecia entre la base segunda de la Ley de Bases y la redacción definitiva del art. 11 del Proyecto constitucional es la supresión de la palabra “civilmente”.

¹²³ J. J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad...*, cit., 21.

¹²⁴ Art. 11 Constitución 1837.

¹²⁵ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 250-252.

¹²⁶ A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho...*, cit., 290.

¹²⁷ 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.

Las dudas sobre si es posible afirmar que el Proyecto constitucional de 1856 contemplaba un Estado confesional siguen planteándose. Como se recordará, lo mismo sucede con la Constitución de 1837. Algunos autores, a la vista de la redacción del artículo 14 rechazan tal categoría. En esta dirección, Francisco Fernández Segado escribe: «El artículo 14 del texto contempla la “cuestión religiosa”. Su párrafo primero es exactamente igual al artículo 11 de la Constitución de 1837, de lo que debe inferirse que no se acepta el principio de confesionalidad del Estado; que los constituyentes se limitan a constatar un hecho: el de que los españoles profesan la religión católica y que finalmente, ante la inexistencia de la prohibición para el ejercicio de cualquier otro culto, debe aceptarse la existencia de un *principio de tolerancia*»¹²⁸. Sin embargo, un juicio tan rotundo admite matizaciones, puesto que, siendo cierto el abandono de una declaración de confesionalidad formal, se afirma la confesionalidad sociológica, a la que expresamente se vincula en el mismo párrafo al sostenimiento del culto y los ministros de la religión católica¹²⁹.

Efectivamente, de la declaración sociológica del artículo 14 del Proyecto constitucional de 1856 se desprendía 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 las Constituciones de 1837 y 1845, pues no solamente debería mantenerse el culto y los ministros, sino que también “proteger”¹³⁰. De alguna forma, se recupera la fórmula empleada en el artículo 12 de la Constitución de Cádiz, en el que se establecía que la Nación debía proteger a la religión católica por leyes sabias y justas. Precisamente este matiz introducido en el Proyecto constitucional de 1856, consistente en la obligación de proteger el culto y los ministros, es lo que permite afirmar a Hugo Santos Gil que con ello se estaba asegurando en este documento la pervivencia de la unidad católica, «a pesar de que no aparece expresada en los términos de 1845». Pero el segundo párrafo del artículo 14 parece desmentir esta afirmación. En consecuencia, lo que la obligación de protección muestra es la voluntad de los constituyentes de proseguir con la confesionalidad católica del Estado, si bien atemperando su declaración a través de la modalidad sociológica.

¹²⁸ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, cit., 250.

¹²⁹ Las reflexiones que se hicieron con ocasión de la Constitución de 1837 vuelven a ser aquí válidas.

¹³⁰ F. J. ZAMORA GARCÍA, *Relaciones...*, cit., 827-856.

No cabe duda alguna de que el mayor interés que el Proyecto de 1856 aportaba al ámbito estudiado de las relaciones Iglesia-Estado era la adopción, por primera vez en el constitucionalismo español, de un sistema de tolerancia religiosa. Frente a la expresa intolerancia recogida en las Constituciones de 1808 y 1812, 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. Sin llegarse al reconocimiento 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»¹³¹.

Por sólo 193 votos contra 99 se rechazó una enmienda que establecía la libertad de cultos. Es más, los debates constituyentes sobre esta cuestión no se centraron en optar entre la unidad católica y la tolerancia religiosa, sino entre esta última y la libertad religiosa. Luis Sánchez Agesta lo explica así: «Veinte días del mes de febrero duró la discusión de la base; quinientas páginas del Diario de Sesiones llenan el debate; las sesiones se alargaron y apremiaron para aminorar el efecto que producían en la opinión pública y no dar ocasión a que se elevaran más representaciones a las Cortes; las votaciones dividían la Cámara y se resolvían a veces por uno o diez votos. Serio fue que el debate y las votaciones más indecisas se produjeron en las enmiendas que querían ampliar la tolerancia hasta fórmulas prácticas de libertad religiosa, lo que quería decir que la discusión no se centraba ya en la tolerancia propiamente dicha, sino en el mismo mantenimiento de la unidad católica»¹³².

La mayoría de los autores destacan que la declaración contenida en el párrafo segundo del artículo 14 fue un primer paso serio hacia la libertad de cultos, que quedaría por fin reconocida años más tarde en la Constitución de 1869¹³³. Incluso no faltan opiniones que ven en el precepto una manera de con-

¹³¹ M. FRAILE CLIVILLÉS, *Introducción...*, cit., 268.

¹³² L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 251.

¹³³ N. MONTESINOS SÁNCHEZ, *La cuestión...*, cit., 133.

sagar esa libertad, dado que exclusivamente podría limitarse cuando su ejercicio implicase realizar algún acto público que fuese contrario a la religión católica. Pero, como luego se expondrá, asumir esta interpretación implica ir demasiado lejos. Joaquín Tomás Villarroya es uno de los autores que piensan de este modo. Este autor defiende precisamente lo dicho: que el artículo 14 del texto de 1856 venía a consagrar de alguna manera la libertad de cultos, dado que sólo podía ser limitada o anulada cuando implicase actos públicos contrarios a la religión católica¹³⁴. De este modo, el citado autor escribe: «Este precepto (art. 14) consagraba la libertad de conciencia, es decir, el derecho de todo hombre a creer interiormente lo que quiera en materia religiosa: de seguir, en su intimidad personal, la religión que prefiera o la de no seguir ni profesar ninguna. De hecho, tal afirmación tenía y tiene escasa relevancia: la libertad de conciencia carece de proyección exterior y, por tanto de consecuencias jurídicas. Pero, además, aquel precepto venía a consagrar, de alguna manera, la libertad de cultos que consiste en el derecho de todo hombre a manifestar exteriormente sus creencias religiosas y practicar los ritos correspondientes a las mismas: el texto constitucional recogía tímida e implícitamente esta libertad, que sólo podría ser limitada o anulada cuando llevase consigo actos públicos contrarios a la religión católica»¹³⁵.

Y en similares términos se posiciona Isabel Casanova Aguilar cuando escribe: «el artículo 14 de la Constitución *Nonnata* reconoce implícitamente la libertad de cultos mientras no se manifieste por actos contrarios a la religión católica». Además, según esta autora, queda así prohibido el ejercicio público del culto por toda confesión no católica, pero *sensu contrario*, se permite tácitamente el que sea estrictamente privado¹³⁶. Ahora bien, ¿la lectura de estos razonamientos permite realmente estimar la presencia de un derecho a la libertad religiosa en el texto constitucional de 1856? No del todo. De hecho, en el polo opuesto se pronuncia Antonio Martínez Blanco, quien no sólo no aprecia la libertad religiosa en el artículo 14 del Anteproyecto, sino que incluso califica a la tolerancia que percibe de estrecha: «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

¹³⁴ J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012, 77-78.

¹³⁵ J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve...*, cit., 7-79.

¹³⁶ I. CASANOVA AGUILAR, *Aproximación...*, cit., 103.

con límites bastantes estrechos, mixta con confesionalidad, que tendría éxito futuro»¹³⁷.

Sobre este asunto, Francisco Fernández Segado ofrece una opinión más moderada cuando escribe: «Evidentemente, este precepto no reconocía la libertad religiosa (para ello habrá que esperar a la Constitución de 1869), ya que las creencias religiosas no podían manifestarse por actos públicos contrarios a la religión (aunque la interpretación correcta de este precepto exigiría, previamente, determinar qué se entiende por “contrario a la religión”), pero el artículo al que nos referimos sí consagra la llamada “libertad de conciencia”, esto es, el derecho de todo ser humano a creer interiormente lo que considera oportuno en materia religiosa. Sin embargo, como señala Tomás Villarroya, la libertad de conciencia carecía de proyección exterior y, por tanto, de consecuencias jurídicas, por lo que la afirmación constitucional tenía escasa relevancia práctica»¹³⁸.

Si se atiende a la literalidad de la fórmula empleada, puede apreciarse cómo los constituyentes utilizaron 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»¹³⁹. No cabe hablar, pues, de libertad religiosa en el documento¹⁴⁰. Tan sólo de tolerancia con un límite expreso: la realización de actos públicos contrarios a la religión católica. Esta tolerancia se concibe en unos términos muy amplios, permitiéndose, incluso, actos pri-

¹³⁷ A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho...*, cit., 291. Con su referencia al futuro, seguramente el autor está pensando en la Constitución de 1876 y, de alguna forma, al sistema político de las Leyes Fundamentales de tiempos del general Franco.

¹³⁸ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, cit., 250.

¹³⁹ Art. 11 Constitución 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”.

¹⁴⁰ Recuérdese que durante los debates parlamentarios, una enmienda que pretendía introducir en el documento la libertad religiosa fue rechazada por casi cien votos.

vados y públicos de confesiones distintas de la católica, teniendo como único límite el señalado. Por consiguiente, y de haberse llegado a promulgar el texto constitucional, la tolerancia religiosa habría ido mucho más allá de la que se permitió con la Constitución de 1876.

Juan María Laboa aporta una explicación particular al hecho de que no prosperase la libertad religiosa en el texto constitucional, ya que este autor entiende que su renuncia, una vez más, había supuesto el tributo pagado a cambio de la desamortización, añadiendo que se trataba de una «fiel demostración del pragmatismo de los progresistas, anticlericales en el terreno económico, ortodoxos en el campo estricto de la política religiosa»¹⁴¹.

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 1851¹⁴². Por otro lado, en el artículo 3 del Proyecto constitucional preveía que: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes. No se podrá secuestrar ningún impreso hasta después de haber empezado a circular». Se trata de la consabida libertad de prensa, esta vez regulada, curiosamente, en términos restrictivos, similares a los que se recogían en la precedente Constitución de 1845, en tanto en cuanto que el ejercicio de dicha libertad queda constreñido a lo dispuesto en las leyes¹⁴³.

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.

No deja de tener interés conocer que entre los motivos alegados para el abandono del proyecto y el correlativo restablecimiento de la Constitución de

¹⁴¹ J. M. LABOA, *Iglesia...*, cit., 34.

¹⁴² En el mismo sentido se manifiesta Juan María Laboa cuando escribe: «en las Constituyentes tienen lugar fuertes polémicas entre los defensores del principio religioso como eje vertebrador del ser histórico español y los opuestos al mantenimiento de la unidad religiosa oficial». J. M. LABOA, *Iglesia...*, cit., 34.

¹⁴³ Art. 2 Constitución 1845.

1845, figurase el siguiente párrafo: «si a estas consideraciones se allegan los graves peligros de la cuestión religiosa, con desacuerdo suscitada en un país donde felizmente reina de tiempo inmemorial la más completa unidad de creencias y que no ha menester por lo mismo los difíciles acomodamientos que en otros Estados hubieron de celebrar entre sí las diferentes comuniones cristianas, se comprenderá fácilmente la tremenda responsabilidad que nuestros Ministros contraerían si aconsejasen la Constitución de 1856»¹⁴⁴. Hugo Santos Gil acierta plenamente cuando explica la precedente declaración: «En síntesis, lo que se nos viene a decir es que España no necesita la libertad de cultos porque sólo existe una religión. Y está es una afirmación que no admite prueba en contrario. Luego entonces, ¿para qué reconocer un derecho que ningún individuo iba a ejercitar? Aún más: si la actitud del país con respecto de la religión ha sido así siempre, ¿por qué modificar esa “constitución histórica” para introducir prácticas que aquí no son necesarias? Si el problema no existe, tampoco hay que buscarle soluciones. La Constitución no debe “dilapidar locamente el glorioso patrimonio de las tradiciones nacionales”, porque, por encima de ella, hay una realidad irrefutable: que España es católica y no puede dejar de serlo. Y si parte de esta evidencia, la Constitución estará condenada al fracaso»¹⁴⁵.

En todo caso, se trata de un síntoma claro de que la avanzada postura propuesta en el artículo 14 del Proyecto constitucional de 1856 distaba mucho de ser aceptada por todos los sectores políticos de la España de su tiempo. Según Joaquín Tomás Villarroya, «el precepto suponía una modificación de singular importancia en el planteamiento constitucional del tema religioso: importancia que, más allá del texto, venía subrayada por la pasión con que se discutió el tema; una pasión que anunciaba que, pronto, a las divisiones políticas se sumarían las nacidas de motivos religiosos»¹⁴⁶. Y de hecho, Luis Sánchez Agesta, que prestó singular atención a las relaciones Iglesia-Estado en el documento, estima que se trata de uno de los problemas más importantes con los que se enfrentaron los constituyentes, hasta el extremo de escindir a los diferentes partidos políticos en una interpretación contrapuesta de la historia de España sobre una base religiosa¹⁴⁷. Peligroso precedente que unos años más tarde volverá a manifestarse.

¹⁴⁴ Documento transcrito en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, cit., 483-489.

¹⁴⁵ H. SANTOS GIL, *Iglesia...*, cit., 120.

¹⁴⁶ J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve...*, cit., 78.

¹⁴⁷ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, cit., 251-252.

7. CONCLUSIONES

Durante el reinado de Isabel II, que comprende desde 1833 hasta 1868, se suceden tres textos constitucionales: el Estatuto Real de 1834; la Constitución de 1837 y la Constitución de 1845. A estos documentos deben añadirse dos proyectos constitucionales: la Constitución de Bravo Murillo de 1852 y la Constitución *Nonnata* de 1856. El primero fue una carta otorgada de contenido incompleto, y que actuó como puente entre el Antiguo Régimen y el constitucionalismo liberal. Los demás pueden calificarse de progresistas (Constitución de 1837 y Proyecto de 1856) y de moderados o conservadores (Constitución de 1845 y Proyecto de 1852).

El tratamiento de las relaciones Iglesia-Estado en estos documentos discurre por unos cauces concretos: la confesionalidad católica del Estado, ya sea en su modalidad formal (1845 y 1852) o sociológica (1837 y 1856); el abandono de la intolerancia religiosa, sin llegarse a un régimen de libertad o de tolerancia expresa hacia aquellos que profesaban otras creencias (1837 y 1845); la continuidad de la intolerancia por remisión normativa al Concordato (1852); y la adopción de un avanzado régimen de tolerancia (1856). Asimismo, se prevé el mantenimiento del culto y clero católicos (1837, 1845, 1852 y 1856), mientras que la presencia de las altas dignidades eclesiásticas en la Cámara alta de las Cortes se incluye en algunos documentos (1834, 1845 y 1852), mientras se omite en otros (1837 y 1856).

En todo caso, no puede decirse que los cambios en el sistema de relaciones Iglesia-Estado diseñados en las dos Constituciones que entraron en vigor (1837 y 1845) fuesen diametralmente diversos, apreciándose una cierta continuidad fundada en el pensamiento liberal (progresista o moderado) y en la consolidación del constitucionalismo frente al absolutismo.

El peso de la religión y la influencia de la Iglesia católica en la sociedad española del periodo se dejaron notar en el tratamiento constitucional de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en los documentos de la época estudiada. Esta realidad junto con las posiciones favorables a las posturas eclesiales de los políticos moderados, implicaron un freno a los anhelos progresistas, tendentes a una mayor separación entre ambas potestades y un reconocimiento expreso de la tolerancia religiosa, y aun de la libertad religiosa misma. En todo caso, los debates constitucionales en torno a la cuestión fueron encrespados y ocuparon buena parte de los trabajos parlamentarios constituyentes.

Durante el periodo isabelino la aplicación y desarrollo de la normativa constitucional sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado se vio influida por tres factores esenciales en el desarrollo de los acontecimientos históricos: en primer lugar, la prolongada Guerra civil originada por el pleito carlista, con la consiguiente toma de posición de buena parte del clero a favor del bando de los pretendientes a la Corona; en segundo lugar, el proceso desamortizador, cuya incidencia política, económica y social en la España decimonónica fue realmente intensa; en tercer lugar, la elaboración y firma del Concordato celebrado con la Santa Sede en el año 1851.

Pero, al margen de las previsiones constitucionales, relativamente influidas por famosa “ley del péndulo” entre las concepciones ideológicas de moderados y progresistas, la realidad de las relaciones Iglesia-Estado discurrió por caminos diferentes, basculando en ocasiones entre periodos de franca colaboración, cuando gobernaban los primeros (el acuerdo concordatario supuso su culminación), y de clara confrontación, cuando no de un anticlericalismo incipiente, cuando tocó el turno a los segundos. Momentos de ruptura con la Santa Sede y brotes de violencia contra las gentes y cosas de la Iglesia así lo constatan.

Finalmente, es de reseñar que el cuadro general de las relaciones Iglesia-Estado diseñado en el constitucionalismo isabelino se proyectó más allá de este periodo histórico, influyendo tanto en el adoptado durante la Restauración como en el propio del régimen del general Franco, basándose en ambos casos en la confesionalidad católica del Estado, el mantenimiento del culto y clero, la presencia de jerarquías de la Iglesia en las instituciones estatales y la tolerancia religiosa hacia los demás cultos. De aquí la importancia de su estudio y conocimiento.

Bibliografía

- ÁLVAREZ DE MORALES, A., *Historia del Derecho y de las Instituciones españolas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1989.
- AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La libertad religiosa en la Constitución Española*, Tecnos, Madrid 1984.
- BARRERO ORTEGA, A., *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz 2007.
- BASTERRA, D., *El Derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Civitas, Madrid 1981.
- BÉCKER, J., *Relaciones diplomáticas entre España y la Santa Sede durante el siglo XIX*, Pamplona s.f., reimpresión de una obra de 1908 publicada en Madrid.
- BENITO GOLMAYO, P., *Instituciones de Derecho Canónico*, Madrid 1859.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El moderantismo y la Constitución española de 1845*, Fundación Santa María, Madrid 1985.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F. – JOVER ZAMORA, J. M., *El Partido Moderado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1982.
- CAÑAS DE PABLOS, A., *Liberalismo sin libertad: unidad religiosa y orden público en las Constituciones españolas de 1801 y 1837*, Revista de Historia Constitucional 17 (2016).
- CÁRCEL ORTÍ, V., *Breve Historia de la Iglesia en España*, Planeta, Barcelona 2003.
- CASANOVA AGUILAR, I., *Aproximación a la Constitución “nonnata” de 1856*, Publicaciones de la UM, Murcia 1985.
- , *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Iustel, Madrid 2008.
- CAVERO, I. – ZAMORA, T., *Constitucionalismo Histórico de España*, Universitas, Madrid 1995.
- COLOMER VIADEL, A., *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1989.
- CUENCA, J. M., *Iglesia-Estado. Siglos XVIII-XX (1789-1903)*, en AA. VV., *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, 2, CSIC, Madrid 1972.
- DE LA CUADRA-SALCEDO, T., *Estado y religión en el constitucionalismo español, en La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2006.
- DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1984.

- ENRILE ALEIX, J., *El Senado en la Década Moderada (1845-1854)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1980.
- ESCUADERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Edición del autor, Madrid 1985.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Orígenes del Régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona 1928.
- FERNÁNDEZ CARVAJAL, R., *La Constitución Española*, Editora Nacional, Madrid 1969.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid 1986.
- FRAILE CLIVILLÉS, M., *Introducción al derecho constitucional español*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid 1975.
- GARCÍA GARCÍA, R., *Constitucionalismo español y legislación sobre el factor religioso durante la primera mitad del siglo XIX (1808-1845)*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000.
- GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974.
- GIL DELGADO, F., *Conflicto Iglesia-Estado. España 1808-1975*, Sedmay Ediciones, Madrid 1975.
- GONZÁLEZ-ARES, J. A., *Las Constituciones de la España contemporánea. Del Estatuto de Bayona a las Leyes Fundamentales del franquismo*, Andavira Editora, Santiago de Compostela 2010.
- HIGUERUELA DEL PINO, L. *La Iglesia y las Cortes de Cádiz*, Cuadernos de Historia Contemporánea, 24 (2002) 61-80.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Apuntes para una Historia el Constitucionalismo Español*, Edición del autor, Zarautz 1992.
- LABOA, J. M., *Iglesia y Religión en las constituciones españolas*, Encuentro, Madrid 1981.
- LLORCA, C., *Las Cortes como representación*, Prensa Española, Madrid 1976.
- MARCUELLO BENEDICTO, J. I., *Próceres y senadores en el reinado de Isabel II*, en AA. VV., *El Senado en la Historia*, Senado, Madrid 1995.
- , *La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal*, Ayer 34 (1999).
- MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado 1*, Tecnos, Madrid 1994.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J., *Constitución y libertad religiosa en España*, Universidad de La Rioja-Dykinson, Madrid 2000.
- MEDINA MUÑOZ, M. A., *La reforma constitucional de 1845*, Revista de Estudios Políticos 203 (1975).
- MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia de los heterodoxos españoles*, CSIC, Madrid 1963.
- MONTESINOS SÁNCHEZ, N., *La cuestión de la confesionalidad en la historia constitucional española. Un análisis de legislación*, REDC 51 (1994).

- PÉREZ LLANTADA, J., *Libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974.
- PERLARDO, P. A., *La libertad religiosa en las Constituyentes del 69*, Editorial de la Universidad de Navarra, Pamplona 1970.
- RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J., *Los derechos fundamentales en la Constitución española de 1837*, en PUY MUÑOZ, F. (coord.), *Los derechos en el constitucionalismo español*, Servicio de Publicaciones USC, Santiago de Compostela 2002.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974.
- SÁNCHEZ MANTERO, R., *Historia de España. El siglo XIX. De la Guerra de la Independencia a la Revolución de 1869*, Austral, Madrid 2004.
- SANTOS GIL, H., *Iglesia y Constitución: la posición de la Iglesia católica en las Constituciones españolas (1808-1978)*, REDC 62 (2005).
- SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, 1, Editora Nacional, Madrid 1969.
- , *El derecho de libertad religiosa en el constitucionalismo español hasta 1936*, Anales de la Universidad de Valencia 128 (1972).
- , *El proyecto constitucional de Bravo Murillo*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia 22 (1951) 363-394.
- TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real de 1834 (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1968.
- , *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Fundación Santa María, Madrid 1985.
- , *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.
- , *Las elecciones de 1844*, Revista de Estudios Políticos, 211 (1977).
- TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid 1986.
- VARELA SUANCES-CARPENA, J., *La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional*, Revista de Derecho Político 20 (1983-1984).
- ZAMORA GARCÍA, F. J. y otros, *El Constitucionalismo frustrado. Proyectos españoles de 1834 a 1976*, Dykinson, Madrid 2014.
- , *Representación eclesiástica en las instituciones constitucionales (1808-1977)*, Anuario Jurídico Villanueva 4 (2010) 235-247.
- , *Relaciones Iglesia-Estado en los Proyectos constitucionales españoles*, REDC 117 (2014) 827-856.
- , *Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa*, Anuario Jurídico y Económico Escorialense 45 (2012) 195-207.