

# *Los derecho de asociación, reunión y manifestación*

*Rafael Flaquer Montequi*

Universidad Autónoma de Madrid

Asociarse es el acto por el que una serie de individuos unen sus esfuerzos mancomunadamente con el fin de alcanzar unas metas comunes. Existe reunión cuando se congregan determinados sujetos para tratar, de forma previamente convenida y de manera temporal, sobre cualquier asunto que, en principio, les concierne individual o colectivamente. En tanto que la manifestación supone la existencia ya de un cierto grado de presión, que se materializa por medio de una concentración, generalmente al aire libre, cuyo objeto es reivindicar o expresar una postura determinada.

La revolución francesa había enaltecido la individualidad de la persona, pero, por el contrario, dejaba a ésta inerme, en solitario y abandonada a su suerte frente al grupo. En cambio, durante la primera mitad del siglo XIX surge con fuerza, de la mano de Elanc, Cabet, Fourier, etc., una corriente impulsora del asociacionismo como medio de contener el avance deshumanizado del sistema de producción capitalista propagado por la revolución industrial.

Así, durante muchos años del siglo XIX el proletariado industrial y urbano de buena parte de Europa va a entablar, frente al poder político, una lucha reivindicativa por la consecución del reconocimiento de sus derechos de asociación, reunión y manifestación, pugna que en no pocas ocasiones concluyó en el enfrentamiento armado y el derramamiento de sangre.

Los derechos de reunión y asociación aparecen positivados por primera vez en el texto constitucional belga de 1831:

«Art. 19. Los belgas tienen el derecho de reunirse pacíficamente, sin armas, con arreglo a las leyes, que pueden regular el ejercicio de este derecho sin someterle a una previa autorización.

Esta disposición no es aplicable a las reuniones al aire libre, que se sujetan a las leyes de policía.

Art. 20. Los belgas tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede someterse a medida preventiva.»

De ahí pasan a serlo en la Constitución francesa de 1848:

«Art. 8. Los ciudadanos tienen el derecho de asociarse, de reunirse pacíficamente y sin armas, de petición, de manifestar sus pensamientos por medio de la prensa o de otro modo.

El ejercicio de estos derechos no tiene más límite que los derechos o la libertad de otro y la seguridad pública.

La prensa no puede, en ningún caso, estar sometida a la censura.»

Para dos años más tarde quedar contemplados en la ley prusiana:

«Art. 29. Todos los prusianos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas en cualquier recinto o estancia, sin someterse a una previa autorización.

Esta disposición no es aplicable a las reuniones al aire libre, que se sujetan a las leyes de policía.

Art. 30. Los prusianos tienen el derecho de asociarse para objetos permitidos por las leyes.

La ley arreglará, especialmente para la conservación del orden público, la ejecución de los derechos garantidos en el artículo anterior.

Podrán tomarse momentáneamente disposiciones restrictivas o prohibitivas, dentro de los términos legales, respecto a las asociaciones políticas.»

Llegando a ser explicitados en el caso español en 1869:

«Art. 17. Tampoco podrá ser privado ningún español:

[...]

Del derecho de reunirse pacíficamente.

Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública [...].

Art. 18. Toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día.

Art. 19. A toda asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione podrá imponérsele la pena de disolución.

La autoridad gubernativa podrá suspender la asociación que delinca, sometiendo *incontinenti* a los reos al juez competente.

Toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley.»

Constitucionalidad que hasta alcanzarse hubo de recorrer un largo y zigzagueante camino que cubre buena parte de la historia política de nuestro siglo XIX. A él está dedicado este artículo.

### Los usos preconstitucionales

Para los constituyentes gaditanos, en palabras de Fernández Almagro, tales derechos «pasan inadvertidos», de tal manera que su regulación, y expresada en sentido prohibitivo, habría que buscarla en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España* de 1805, en lo señalado en su Libro XII, que significativamente reza su título *De los delitos y sus penas*.

Poco después de la apertura de las primeras Cortes del Trienio Liberal, hecho acontecido en junio de 1820, el diputado por Extremadura Álvarez Guerra propuso nombrar una comisión encargada de redactar un proyecto de ley regulador de las discusiones políticas que pudiesen mantener los ciudadanos con miras a su ilustración <sup>1</sup>.

Esta propuesta, que de prosperar hubiese supuesto legitimar la existencia de las Sociedades Patrióticas <sup>2</sup>, encontró cierta resistencia en Argüelles, a la sazón secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, no tanto por el reconocimiento de tal posibilidad como por asegurarle al Gobierno en todo momento un control sobre dichas reuniones <sup>3</sup>. Por el contrario, mucho más expeditivo se muestra su compañero de gabinete Porcel, secretario del Despacho para la Gobernación del Reino para Ultramar, que no

---

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones de Cortes*, en adelante, *DSC*, 4-9-1820, núm. 62, p. 806.

<sup>2</sup> Para todo lo relacionado con tales Sociedades véase A. GIL NOVALES, *Las Sociedades Patrióticas (1820-1823)*, 2 vols., Madrid, 1975.

<sup>3</sup> «Hay una absoluta necesidad de prescribir reglas por medio de las cuales sepan los ciudadanos cómo pueden reunirse a deliberar sobre los negocios y al mismo tiempo sepa la autoridad cuáles son los medios que puede emplear legalmente para precaver los abusos», exponía Argüelles ante el Congreso. *DSC*, 4-9-1820, p. 812. También en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, Pamplona, 1981, p. 29.

se oponía a las reuniones políticas esporádicas, pero sí a que éstas pudiesen consolidarse con el paso del tiempo <sup>4</sup>.

Constituida la preceptiva comisión, el 16 de septiembre de 1820 ésta lee su dictamen favorable a la disolución de las Sociedades Patrióticas apoyándose en que la Constitución no señala entre sus derechos el de asociación <sup>5</sup>. El debate en pleno consume dos días, 14 y 15 de octubre <sup>6</sup>, durante los que el proyecto, si bien queda aprobado y, posteriormente, sancionado por el monarca el 21, sufre tales modificaciones que de hecho supone la desaparición legal de las Sociedades.

De todos modos, el empeño por su reconocimiento no cesa. El 10 de marzo de 1821 el Congreso admite una representación avalada por 117 ciudadanos madrileños reclamando la legalidad para las reuniones de las mencionadas Sociedades Patrióticas. La comisión redactora del reglamentario proyecto ultima su tarea el 17 de marzo con un dictamen que volvía a insistir en la ilegalidad de cualquier asociación política, y aunque el proyecto es aprobado en pleno, no obtiene la preceptiva sanción regia <sup>7</sup>.

Al tiempo, el mismo día que la comisión presentaba su informe, el diputado catalán Puigblanch tramita ante la Cámara un proyecto de reglamentación de las Sociedades Patrióticas claramente aperturista y que, elaborado por él mismo, quedó relegado ante el documento de la comisión <sup>8</sup>.

Un año después, el 16 de marzo, la comisión de casos de responsabilidad de las Cortes atiende una nueva representación ciudadana quejosa por la interpretación y proceder que el jefe político de Madrid hace de la vigente Ley de 21 de octubre de 1820, por la cual se les impide a los firmantes reunirse para discutir sobre asuntos políticos.

El 20 de mayo se lee en las Cortes el correspondiente dictamen, que tras constatar en el caso denunciado un exceso arbitrario y unilateral

<sup>4</sup> Calificando a las Sociedades Patrióticas como «excrecencias o verrugas del cuerpo político». *DSe*, 4-9-1820, núm. 62, p. 813, Y G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p. 30.

<sup>5</sup> La comisión estaba formada por el proponente Álvarez Guerra y los diputados Moscoso, Benítez, Cosío, Pérez Costa, Calatrava, Couto y Gareli. El dictamen, en *DSe*, 16-9-1820, núm. 74, pp. 1046-1048.

<sup>6</sup> *DSe*, 14 y 15-10-1820, núm. 102, pp. 1636-1648, Y núm. 103, pp. 1636-1648 Y 1656-1667.

<sup>7</sup> El proyecto, en *DSe*, 17-3-1821, núm. 20, pp. 523-524. Su discusión y aprobación, en *DSe*, 9 a 11-4-1821, núm. 43, pp. 974-984; núm. 44, pp. 989-993 y 997-1000, y núm. 45, pp. 1009-1012. Deben consultarse también, por ciertas correcciones que se introducen en el futuro decreto, *DSe*, 13-4-1821, núm. 47, p. 1023.

<sup>8</sup> *DSe*, 17-3-1821, núm. 20, p. 522.

de la autoridad política de la capital en la aplicación de la ley, recomienda que se depuren las responsabilidades a que hubiere lugar. Tal sugerencia despierta de inmediato un largo e intenso debate que por un estrecho margen en su votación no es respaldada<sup>9</sup>.

Finalmente, en octubre de 1822 el Gobierno presenta al Congreso un informe sobre «*los males que aquejan a la nación...*», en cuyo punto 15 reconocía que «con el objeto de mantener el espíritu público, se fomentará el establecimiento de sociedades patrióticas, reglamentándolas de modo que sean de utilidad y se precava toda inconsideración o extravío»<sup>10</sup>. Este portillo va a ser aprovechado en sentido aperturista por la comisión dictaminadora, que propone una redacción más avanzada para el vigente Decreto regulador de 1820, espíritu que es recogido en los debates del pleno y en el texto sancionado por el monarca el 27 de noviembre<sup>11</sup>. Pero los acontecimientos pronto desbaratarán este progreso: el primero de julio de 1823 las Cortes aprueban un decreto suspendiendo la normativa del 27 de noviembre del año anterior, y tres meses después, por la reasunción de los plenos poderes por parte de Fernando VII, se anulaba toda la obra legislativa del Trienio.

Tanto la Constitución progresista de 1837 como la moderada de 1845, y por supuesto el Estatuto Real de 1834, ignoran tales derechos en sus textos. Igual hace el proyecto constitucional de Bravo Murillo de primero de diciembre de 1852<sup>12</sup>. Pero a pesar de todo, las escaramuzas por intentar la regulación de los mismos persisten y con mayor reiteración, a partir de la etapa de gobierno de la Unión Liberal.

En julio de 1837 el diputado constituyente Gorosarri presenta al Congreso una proposición, que no es admitida, solicitando el restablecimiento de la Ley del 27 de noviembre de 1822<sup>13</sup>. Diez años después, Sartorius, ministro de Gobernación, remite a la Cámara un proyecto de Ley de Orden Público, que finalmente no llega a debatirse, cuyo artículo 2 fijaba que «no se podrá verificar ninguna reunión política

<sup>9</sup> DSC, 16-3 y 20-5-1822, núm. 25 y 101, pp. 375 Y1437-1453, respectivamente.

<sup>10</sup> DSC, 12-10-1822, núm. 71, p. 151, Y en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p.52.

<sup>11</sup> La Comisión estaba compuesta por Istúriz, Doménech, Canga Argüelles, Marán, Ruiz de la Vega, Oliver, Alfonso, Velasco y Galiano. Su dictamen, en DSC, 17-10-1822, núm. 14, pp. 203 Y ss. Debate en pleno, 26 y 28-10-1822, núm. 24, pp. 352-355, Ynúm. 26, pp. 379-380. Sanción, el 27-11-1822, núm. 56, p. 800.

<sup>12</sup> D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vols., Madrid, 1969, I, pp. 395-426.

<sup>13</sup> DSC, 16-7-1837, núm. 257, p. 4766.

sin previa autorización del jefe político o del alcalde respectivo, según que la reunión haya de celebrarse dentro o fuera de la residencia de aquella autoridad» 14.

A poco más de un mes de la formación del gabinete esparterista surgido tras la Vicalvarada, el Gobierno recuerda nuevamente, por un RD de 29 de agosto de 1854, la prohibición de las asociaciones y reuniones políticas de carácter permanente -**quedan** excluidas por lo tanto de la proscripción las uniones de naturaleza electoral- «hasta que las Cortes resuelvan lo que estimen más conveniente sobre el principio de reunión y la forma de su ejercicio» 15.

Pero el Proyecto de Bases sobre el que iba a girar todo el debate constituyente no hace mención alguna a los derechos de reunión y asociación. El tema tuvo que recuperarse bien vía enmienda, en el transcurso de la discusión parlamentaria de dichas Bases, como la presentada por los diputados Ordax Avecilla y Godínez de Paz solicitando la inclusión en el catálogo de libertades del «derecho de reunión pacífica» y «el de asociación para todos los fines lícitos de su actividad moral, intelectual y física», o bien defendiendo un voto particular durante el proceso de debate del articulado, recurso utilizado por los diputados Lasala y Valera en donde manifiestan que «la dolorosa experiencia de muchos años (...) [ha] demostrado (...) el insolente desprecio con que se vulneran los derechos más sagrados, esos derechos inseparables del hombre que son parte integrante de su ser y sin cuyo ejercicio no se concibe su personalidad» 16.

El 22 de junio de 1864, siendo ministro de Gobernación Cánovas del Castillo, se publica finalmente una ley sobre reuniones que, aunque muy restrictiva -«desea mantener el Gobierno la facultad discrecional de prohibirlas cuando no inspiren seguridad por sus tendencias o por

---

<sup>14</sup> *DSCC*, 17-11-1847, núm. 3, p. 21, Y en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p.85.

<sup>15</sup> *Colección legislativa de España*, 62, pp. 363-364; y G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p. 97.

<sup>16</sup> La enmienda, en *DSCC*, 3-2-1855, ap. 5 al núm. 75, p. 1885. El voto particular, en *DSCC*, 9-7-1855, núm. 199, p. 6396, que prosigue expresando que «todos los españoles tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley arreglará el ejercicio de este derecho, pero no podrá sujetarlo a ninguna autorización previa. Esta disposición no es aplicable a las reuniones en campo raso, las cuales quedan enteramente sujetas a las leyes de policía (...). Todos los españoles tienen el derecho de asociación. Este derecho no puede sujetarse a ninguna medida preventiva».

las circunstancias en que el país se encuentre al ser convocadas»-, constituye la primera regulación específica de tal derecho <sup>17</sup>.

Pero en los últimos días del ministerio Narváez, González Bravo, desde la cartera de Gobernación, haciendo uso del artículo 5 de la referida ley -«siempre que a su juicio lo exija la conservación del orden público, podrá la autoridad, bajo su responsabilidad y dando cuenta sin demora al Gobierno, suspender las reuniones públicas»-, expide, el 12 de junio de 1865, una RO a los gobernadores conminándoles a que «disuelva V. S. inmediatamente todos los casinos, tertulias, reuniones o sociedades (...) en que se haya tratado o se trate de asuntos políticos». Prohibición que renueva al año siguiente Posada Herrera, desde su Ministerio de la Gobernación en el gabinete O'Donnell, con otra RO de fecha 5 de enero <sup>18</sup>. Aunque al mes de la apertura de nuevas Cortes el mismo ministro presente al Senado un reciclado proyecto de ley sobre asociaciones que no llega a debatirse en el Congreso. Su preámbulo es significativo si lo ponemos en relación con el moderantismo del que participa en esa época:

«El derecho de asociarse para realizar los diferentes fines de la vida es tan natural en el hombre que en todos los tiempos lo ha ejercitado para disminuir su debilidad propia con el auxilio de las fuerzas de los demás. La asociación, en sus diferentes formas, y aplicada a los variados intereses particulares y públicos, es el elemento más eficaz de cuantos han contribuido al desenvolvimiento moral y político de los pueblos de Europa. La historia del derecho y las vicisitudes exteriores del principio de asociación es la historia de los cambios y transformaciones más íntimas en la situación económica, social y política de las naciones. Primero nos presentan ligas, hermandades, cofradías y corporaciones privilegiadas; después, sociedades secretas en su organización, aunque creadas con el propósito de transformar el Gobierno de los Estados, y por último, cuando las reformas y constituciones nuevas dieron libertad a la industria y llamaron a los pueblos a intervenir en los negocios generales, nos

---

<sup>17</sup> El proyecto es inicialmente presentado al Senado. Su informe pasa al Congreso, cuya correspondiente comisión dictamina el 25-5-1864 (*DSC*, ap. 12 al núm. 132), se debate entre el 28 de mayo y el 1 de junio (*DSC*, núm. 134 a 137, pp. 2880-2885, 2914-2936, 2939-2962 y 2966-2985, respectivamente), quedando sancionado por el monarca el 20-6-1864 (*DeSC*, ap. 3 al núm. 153). Reproducida en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Madrid, 1975, pp. 335-336. Un análisis de la misma, en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 109-114.

<sup>18</sup> La RO de 12-6-1865, en *Colección legislativa...*, 93, p. 602; y G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p. 115. La de 5-1-1866, en *Colección legislativa...*, 95, p. 9, y G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p. 116.

ofrece en todas partes una firme tendencia a realizar por medio de la asociación el progreso individual y público a que aspiran los individuos y las naciones»<sup>19</sup>.

Estos vanos intentos por regular los mencionados derechos alcanzan su remate final con la publicación de la Ley de Orden Público de 20 de marzo de 1867 (en origen se trataba de un Real Decreto que en abril de ese mismo año fue convalidado por las Cortes), impulsada, en las postrimerías del régimen isabelino, por González Bravo durante el último gobierno Narváez. Supone, de derecho, la primera ley -que no reglamentación- sobre la materia, reproduciendo su intolerancia con respecto a las libertades de reunión y asociación, aunque introduce la novedad de contemplar por primera vez la manifestación como un ejercicio de contenido político que es igualmente condenada. Su aplicación queda al arbitrio del gobierno de turno, pues se le capacita para prohibir «toda manifestación pública que ofenda a la religión, a la moral, a la monarquía, a la Constitución, a la dinastía reinante, a los cuerpos colegisladores y al respeto debido a las leyes», así como suspender las reuniones que «puedan producir alarma, aunque por su índole sean de carácter inofensivo»<sup>20</sup>.

### La incorporación constitucional

Triunfante la revolución de 1868 y a poco menos de un mes de la formación del gobierno provisional del general Serrano, Sagasta, ministro de Gobernación, rubrica el Decreto de 1 de noviembre reconociendo el derecho de reunión, al que sigue otro, de 20 del mismo mes, admitiendo la libertad de asociación<sup>21</sup>. Se colmaban así tanto las aspiraciones de los apoyos políticos del nuevo Gobierno -progresistas, unionistas y

<sup>19</sup> En el Senado: proyecto, *DSS*, 29-1-1866, ap. 2 al núm. 10; dictamen, el 10-2-1866, ap. 1 al núm. 20, y debate, del 19 al 22-2-1866, núm. 22 a 25. En el Congreso: proyecto, *DSe*, 26-2-1866, ap. 1 al núm. 34; designación de comisión, el 1-3-1866, núm. 37. El texto también en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, p. 337.

<sup>20</sup> Véase su estudio en M. BALLEBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983, pp. 190-192.

<sup>21</sup> Art. 1. Queda sancionado el derecho de reunión pacífica para objetos no reprobados por las leyes/Art. 1. Queda sancionado el derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas. Ambos Decretos, que adquirirán rango de Ley el 16 de junio de 1869, respectivamente en *Gaceta de Madrid*, 2 y 21-11-1868; en A. MAHTÍN VALVERDE y otros, *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid, 1987, pp. 13-14 y 15-16, y en M. R.

demócratas-, como el compromiso adquirido por el Manifiesto a la Nación del 25 de octubre: «Las libertades de reunión y asociación pacíficas (...) han sido asimismo reconocidas como dogmas fundamentales por la revolución»<sup>22</sup>.

Pero la contrarrevolución no descansaba. Por medio de sendas Circulares de 29 de noviembre y 3 de diciembre el Ministerio se ve en la necesidad de tener que recordar a los gobernadores el celo que debían poner en vigilar el correcto ejercicio de dichos derechos con el fin «de impedir que minorías o parcialidades turbulentas se opongan a la manifestación tranquila de todas las opiniones o hagan imposible (...) la discusión ordenada que intente una mayoría respetable»<sup>23</sup>.

En el texto del dictamen de la comisión elaboradora del proyecto constitucional de marzo de 1869 ya se recoge que el país manifestará sus opiniones políticas «por medio de la reunión, de la asociación y de una prensa que deja de ser privilegiada», y que ello «será el único norte y el solo estímulo que decida la marcha de los Gobiernos», por lo que «ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado: (...) 3.º Del derecho de reunirse pacíficamente. 4.º Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública»<sup>24</sup>.

Cuando al mes siguiente se debatían los artículos 16 a 18 del proyecto (que se convertirán en los arts. 17 a 19 del texto definitivo) referidos a los señalados derechos de reunión y asociación, aun cuando los debates se caractericen por su intensidad, las votaciones arrojarán amplias mayorías a favor del dictamen. Más apreturas va a deparar, por el contrario, la aprobación del artículo 31, que prevé la suspensión temporal, y por medio de una ley, del ejercicio de tales derechos, pues se presentaron

---

ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 347-348 Y 348-351. Un análisis de los mismos en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 133-134 Y 153-155.

<sup>22</sup> *Gaceta*, 26-10-1868.

<sup>23</sup> *Gaceta* del 1 Y 4-12-1868, Y en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 351-355 y 354-355, respectivamente. En la última orden Sagasta recuerda que «el Gobierno (...) se ha propuesto sostener y amparar el uso de todas las libertades y de todos los derechos sancionados; mas también corregir inexorablemente los abusos de cualquier género», instando a los gobernadores a que «vele V. S. diligentemente porque sea respetado el derecho de reunión y de asociación pacífica (...), pero cuide con no menor diligencia de corregir los abusos que a la sombra de tan sagrados derechos se cometan».

<sup>24</sup> *DSee*, 30-3-1869, ap. al núm. 37.

hasta ocho enmiendas que fueron rechazadas, aprobándose finalmente la redacción propuesta por 99 votos a favor frente a 59 en contra <sup>25</sup>.

El Congreso asiste, el 28 de junio de 1871, durante la monarquía amadeísta y bajo su primer gobierno presidido por Serrano, a una controversia entablada entre el diputado Ochoa y Sagasta, ministro de Gobernación, acerca de la validez o no, una vez en vigor el texto constitucional de 1869, del Decreto inicialmente provisional de 20 de noviembre de 1868 que regulaba el asociacionismo.

Se trata de una proposición, rechazada finalmente por la Cámara que, avalada por siete diputados católicos de la oposición, reprochaba la pasividad del Gobierno al tolerar «que algunos gobernadores civiles limiten arbitrariamente el ejercicio de los derechos de reunión y asociación», ejemplificando el caso en la actuación del gobernador de Toledo al prohibir la asociación «La Juventud Católica» por no tener regularizada su existencia legal conforme a lo señalado en el artículo 2 del mencionado Decreto —«los asociados pondrán en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación y los reglamentos o acuerdos por los que hayan de regirse»-. La respuesta de Sagasta es concisa al afirmar que tal decreto ni está derogado ni entra en colisión con la Constitución, aprovechando para lanzar una andanada a los círculos religiosos que «a pretexto de la religión católica quieren sus compañeros hacer muchas cosas que no tienen que ver nada con la religión católica» <sup>26</sup>.

Cuatro meses después, el 7 de octubre, interviene de nuevo el diputado Ochoa para preguntar cuál sería la posición del gobierno de Malcampo acerca de la existencia legal de las asociaciones benéficas de carácter religioso, respondiéndole el ministro de la Gobernación Candau, que mientras estén dentro del espíritu y la letra de la Constitución y del Código Penal «no encontrarán obstáculo en el Gobierno» <sup>27</sup>.

Pero el tema de mayor controversia en el tiempo de la monarquía de Amadeo lo constituye el debate acerca de la prohibición de la Aso-

<sup>25</sup> El debate de los arts. 16 a 18, en *DSCC*, 22 y 23-4-1869, núm. 56 y 57, pp. 1261-1320. La discusión del artículo 31, en *DSCC*, 10 y 11-5-1869, núm. 70 y 71, pp. 1804-1861.

<sup>26</sup> Los firmante son los diputados Ochoa de Zabalagui, Quiroga Vázquez (Miguel), Echeverría (Luis), Ocón, Vélez Hierro, Batanero y Barca. Presentación de la proposición en *DSC*, 28-6-1871, núm. 77, pp. 2029-2030, Y su debate el 30-6-1871, núm. 80, pp. 2064-2075.

<sup>27</sup> La pregunta era «si el Gobierno está dispuesto a respetar la existencia y creación de asociaciones que no cuesten un céntimo al Gobierno, y por consiguiente, si está

ciación Internacional de Trabajadores, que supuso la intervención de los más brillantes oradores parlamentarios del momento. La cuestión arranca de una interpelación presentada al gobierno de Ruiz Zorrilla, en vísperas de su caída, por el diputado tradicionalista *lové* y Hevia el 2 de octubre de 1871, y que tenía su antecedente en la pregunta que, en idéntico sentido, había planteado en la alta Cámara el senador De Pedro a finales del mes de julio en los siguientes términos:

«(...) la práctica de los derechos individuales dentro de la moral universal es conveniente a la sociedad; pero el abuso de los derechos individuales, como se ha pretendido intentar en este país, es sumamente perjudicial y es muy dado a trastornos de gran magnitud. Me refiero, señores, a la Internacional. Yo creo que esa asociación, que esa reunión, está fuera de la prescripción de los derechos individuales, y desearía que el gobierno de S. M. nos diese una declaración concreta relativamente a este punto»<sup>28</sup>.

El debate se abre el 16 de octubre, ya bajo el gobierno Malcampo, y no concluye hasta el 10 del mes siguiente, en que, a pesar de los denodados esfuerzos verbales de Garrido, Lostau, Salmerón, Castelar, Pí y Margall, etc., el Congreso declara su inconstitucionalidad por una amplia mayoría de 196 votos a favor frente a 38 en contra, no tomando carta de naturaleza la proscripción hasta el Decreto sagastino de 17 de enero de 1872<sup>29</sup>.

Las mediaciones en contra de tal medida no tienen por objeto tanto la defensa a ultranza de la AIT como el peligro de que se introdujese un precedente que, más tarde o más temprano, pudiera ser aleatoriamente

---

dispuesto a hacer respetar la libertad en el ejercicio de todos los derechos individuales para fines católicos». *DSC*, 7-10-1871, núm. 114, pp. 2915-2917.

<sup>28</sup> La interpelación, en *DSC*, 2-10-1871, núm. 111, p. 2882. La pregunta de De Pedro, en *DSS*, 25-7-1871, núm. 74, pp. 1174-1179; también en M. R. ALARCÓN CAHACIJEL, *El derecho...*, pp. 401-402.

<sup>29</sup> Análisis del debate en O. VERGÉS MUNIÚ, *La Internacional en las Cortes de 1871*, Barcelona, 1964; R. FLAQUER MONTEQUI, *La clase obrera madrileña y la Primera Internacional (1868-1874)*, Madrid, 1977, pp. 121-129; M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 402-411. La intervención el 16 de octubre de Candau, ministro de Gobernación, marca ya la tónica del resultado final del debate al expresar que: «creo [a la AIT] contraria a la moral pública y todavía más claramente contraria a la seguridad del Estado, puesto que comienza por negar la idea de Estado, la idea de Patria y la idea de Gobierno, yo tengo que declarar que considero a la sociedad Internacional fuera de la ley y dentro del Código Penal», *DSC*, 16-10-1871, núm. 119, p. 2997. La votación, en *DSC*, 10-11-1871, núm. 140, pp. 3540-3543.

invocado contra el derecho de asociación. De ello es claro ejemplo la Circular que el 23 de noviembre remite a todas las Audiencias Eugenio Díez, titular de la fiscalía del Tribunal Supremo, recordando que es al Poder Judicial al que le compete resolver si una asociación delinque o no o si atenta o no contra la moral pública, lo que le valió su fulminante destitución por discrepancia con la actitud mantenida por el Gobierno <sup>30</sup>. El documento exponía en sus párrafos más relevante que:

«Todo español, según la Constitución del Estado, tiene el derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública (...).

Si se constituye una asociación con fines contrarios a la moral pública, o cuyos individuos delincan por los medios que la misma les proporciona, los asociados no podrán continuar siéndolo; pero es necesario que lo digan antes así los Tribunales de Justicia en sentencia definitiva sobre causa formada de oficio o a instancia de un funcionario del Ministerio Fiscal (...).

Para el Ministerio Fiscal es contrario a la moral pública todo lo que por el Código Penal está calificado de falta o de delito: ni más ni menos (...): los hechos que la ley no califica de faltas o delitos podrán no ser morales ni en el concepto público ni en el concepto privado; pero así y todo no pueden ser materia de proceso criminal (...).

Los obreros (...) propietarios del trabajo, dueños del trabajo, señores del capital trabajo, tienen el derecho de hacer valer por los medios legales el interés de este capital (...), [y] si esto proyectan, y si para esto se reúnen; si no ejecutan hecho alguno que constituya falta o delito, no hay motivo para procesamiento criminal; no le hay para considerar como ilícita la asociación, mucho menos le hay para tener por delinquentes a los asociados con estos objetos».

El proyecto de Constitución federal de 1873, de haber sido aprobado tal cual, no hubiese aportado diferencias notables con respecto al texto democrático de 1869, pues aunque es cierto que no existe correlación entre sus recíprocos artículos ni en su redacción formal en ocasiones, e incluso que aquélla se muestra más generosa a la hora de establecer la capacidad del Gobierno para suspender una asociación -«nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas», el espíritu es, por el contrario, coincidente.

El 3 de enero de 1874 el golpe de Estado de Pavía pone fin a la corta experiencia republicana. De forma inmediata se autoproclama

<sup>30</sup> El texto completo en M. R. ALARCÓN CAHACUEL, *Los derechos...*, pp. 363-367.

Presidente del Poder Ejecutivo y del Consejo de Ministros el general Serrano, que por un RD del día 10 de su ministro de la Gobernación, Garda Ruiz, declara disueltas «todas las reuniones y sociedades políticas en las que de palabra u obra se conspire contra la seguridad pública, contra los altos y sagrados intereses de la patria, contra la integridad del territorio español y contra el poder constituido», medida que tiene por objeto fundamental, pero no único, reprimir a la AIT y al separatismo federal<sup>31</sup>.

Durante el gobierno Cánovas, primero de la Restauración, se circula a los gobernadores civiles, por conducto del ministro de la Gobernación, Romero Robledo, la RO de 7 de febrero de 1875, que si bien inicia su redacción señalando el respeto a las libertades políticas siempre que su ejercicio sea compatible con el orden público, determina en su articulado que «no podrá convocarse ni celebrarse ninguna reunión pública (...) [en] lugar de uso común sin el permiso previo (oo) del gobernador (oo) [y] quedan prohibidas por ahora las asociaciones que tengan un objeto político, y las autoridades no consentirán, en manera alguna, la continuación de las existentes ni la constitución de otras nuevas»<sup>32</sup>, aunque poco después, por otro RD de 18 de mayo del mismo año, se suaviza la prohibición taxativa que había recaído sobre el derecho de reunión al señalarse en su artículo 2 que «las autoridades concederán su permiso a los partidos legales que lo soliciten para celebrar reuniones públicas»<sup>33</sup>.

Cuando se aborda el debate constitucional en abril de 1876, los diputados se ajustan fielmente a la recomendación que en la presentación del texto les había dirigido Cánovas -«El Gobierno espera y desea que no se dilaten los debates constitucionales de un modo inútil e indefinido»-, pues el 30 de junio el texto obtiene la sanción regia. El artículo 13, que es el que contempla los derechos de reunión y asociación, se aprueba según el proyecto y sin la intervención de ningún parlamentario. Esta circunstancia no despierta interés si se es consciente del gran despliegue político y de pactos que practicó su artífice, pero,

---

<sup>31</sup> *Gaceta...*, 11-1-1874. Texto completo también en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 374-375, y en A. MARTÍN VALVERDE y otros, *La legislación...*, p. 18.

<sup>32</sup> Convertida en Ley el 2-1-1877. Véase G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, p. 200; B. OLIAS DE LIMA GETE, *La libertad de asociación en España* (1868-1974), Madrid, 1977, p. 35, y el texto completo en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 415-417, y en A. MARTÍN VALVERDE y otros, *La legislación...*, pp. 166-167.

<sup>33</sup> *Gaceta...*, 19-5-1875, y en A. MARTÍN VALVERDE, *La legislación...*, pp. 168-169, y M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 417-418.

por el contrario, sí levanta alguna inquietud el que se aceptase también sin mayores problemas el artículo 17, que en su párrafo 2 confiere una amplísima discrecionalidad al Gobierno para suspender las garantías de los derechos constitucionalizados -«sólo no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantías (...)»<sup>34</sup>.

Esta legislación más que cautelosa y, llegado el caso, susceptible de ser invocada con absoluta impunidad hasta conseguir la suspensión de derechos fundamentales, pervive hasta mediados de 1887 en que se regula la libertad de asociación. Y no es que en esos once años las Cortes no reciban propuestas reguladoras de los derechos de reunión y asociación, sino que, por diversas circunstancias, tales intentos no alcanzan su pretendida meta.

En este sentido ya Romero Robledo, ministro de Gobernación en el gabinete presidido por Cánovas, presenta a las Cortes, el 9 de marzo de 1878, un proyecto de ley sobre reuniones que, aunque dictaminado, no llega a debatirse. El texto, una vez superado el gobierno Martínez Campos, es de inmediato recuperado por su valedor cuando, en un nuevo gobierno canovista constituido en los primeros días de diciembre de 1879, es llamado a desempeñar la misma cartera. Cumplidos ahora todos los preceptivos trámites parlamentarios el documento adquiere el rango de ley el 15 de junio de 1880, convirtiéndose en un instrumento de estratégico valor en manos del ejecutivo por su capacidad para controlar el ejercicio del mencionado derecho, pues si bien reconoce que «puede ejercitarse por todos, sin más condición, cuando la reunión haya de ser pública, que la de dar los que la convoquen conocimiento escrito y firmado del objeto, sitio, día y hora de la reunión, veinticuatro horas antes», añade que «a toda reunión pública puede asistir la autoridad» con capacidad para «suspender o disolver el acto»<sup>35</sup>.

Por su parte, Venancio González, ministro de Gobernación en el primer gabinete sagastino de la Restauración, envía al Congreso, el 17 de noviembre de 1881, un proyecto de ley sobre asociaciones que no alcanza la fase de dictamen, calificando en su preámbulo a éstas como «uno de los elementos de progreso y mejora social que más vigorosamente influyen en la vida del Estado», en tanto que en su artículo 1 reconocía que tal derecho «puede ejercitarse libremente por todos»

<sup>34</sup> DSe, 27-3-1876, ap. al núm. 28.

<sup>35</sup> La ley en A. MARTÍNEZ VALVERDE, *La legislación...*, pp. 171-172, y M. R. ALARCÓN CAHAJEL, *El derecho...*, pp. 423-424.

siempre que se presenten en los respectivos gobiernos civiles los correspondientes estatutos y se notifique con antelación la convocatoria de sus reuniones<sup>36</sup>. El proyecto llega a ser recuperado en la siguiente legislatura, la de 1882-1883, pero tampoco prosperó; e incluso entre ambas ocasiones el diputado Emilio Nieto, a principios de julio de 1883, llega a presentar una proposición de ley en el mismo sentido que ni tan siquiera conoce la formalización de la correspondiente comisión, y que afectaba también a la vigente Ley de Reunión de 1880 al pretender se añadiese que tanto las reuniones como las manifestaciones políticas debían de celebrarse de día<sup>37</sup>.

### 3. El período de consolidación: la Ley de 1887

Durante el gobierno de Sagasta, que inaugura la Regencia, Venancio González presenta de nuevo a las Cortes, el 11 de julio de 1886, su proyecto de asociación en el que introduce sustantivas novedades con respecto al texto de 1881, aunque su tramitación fue realmente azarosa, ya que se gestionó en dos tiempos, constituyendo, en palabras de Castells, «la primera norma de reglamentación administrativa con visos de totalidad reguladora sobre la materia [aunque] se basaba (...) en el sistema liberal represivo»<sup>38</sup>.

Su primera entrega no llegó tampoco a la fase de presentación de dictamen ante la Cámara por relevo en el Ministerio a favor de León y Castillo, trámite que se cumplimentó a finales de febrero de 1887 a poco más de un mes de inaugurada una nueva legislatura. Tras debatirse sin alcanzarse un acuerdo entre ambos cuerpos colegisladores, se recurrió a la reglamentaria comisión mixta que consensuó el texto y consiguió, sin debates, la aceptación, aprobándose como ley, refrendada por el ministro de Gracia y Justicia, Alonso Martínez, el 30 de junio de 1887<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> DSC, 17-11-1881, ap. 2 al núm. 49; en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 210-211, y en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 425-426.

<sup>37</sup> DSC, 5-7-1883, ap. 12 al núm. 148; G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, 213-214, y en B. OLÍAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, núm. 29, pp. 38-39.

<sup>38</sup> El proyecto, en DSC, 11-7-1886, ap. 3 al núm. 51. El comentario, en J. M. CASTELLS, *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea. Un estudio jurídico-administrativo* (1767-1965), Madrid, 1973, p. 263.

<sup>39</sup> Presentación de dictamen, en DSC, 24-2-1887, ap. 4 al núm. 30; debate en Congreso, en DSC, 1-3-1887, núm. 34, pp. 855 y ss.; debate en Senado, en DSS, 11-4-1887, núm. 65, pp. 1394 y ss.; aprobación definitiva en Congreso, en DSC,

Nació así una norma de dilatada vigencia en nuestro país -hasta el golpe de Estado primorriverista de septiembre de 1923-, que completaba lo previsto en el artículo 17 de la Constitución.

La ley afecta a cualquier tipo de asociación salvo las inspiradas en la fe católica, que quedaban al amparo del vigente Concordato: «quedan sometidas a las disposiciones de la misma las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo (...), los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión de patrono y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo». Estipula la obligación de presentar previamente a su constitución los estatutos o sus posibles modificaciones ante el correspondiente gobernador civil, así como de notificar por escrito sus reuniones ordinarias; asegura el control de las mismas y de sus miembros por parte del Gobierno -«*toda* asociación llevará y exhibirá a la autoridad cuando ésta lo exija registro de los nombres, apellidos, profesión y domicilios de todos los asociados (...). También llevará (...) libros de contabilidad, en los cuales (...) figurarán todos los ingresos y gastos de la asociación, expresando inequívocamente la procedencia de aquéllos y la inversión de éstos»-, y se determina, como salvaguarda ante la acción del poder político, que toda suspensión fruto de un acto de carácter administrativo es cautelar en espera de que se pronuncien los Tribunales de Justicia, puesto que «la autoridad judicial será la única competente para decretar la disolución de las asociaciones».

Pero a pesar de la vigencia de la Ley de 1887 hasta la Dictadura de Primo de Rivera (septiembre 1923), el derecho de asociación va a ser objeto todavía de probaturas modificadoras que en unos casos prosperan, en tanto que en otros quedan reducidos a vanos e inútiles intentos.

Así, en la década de fin de siglo la efervescencia del movimiento obrero organizado, sobre todo en su versión anarquista, obliga al Gobierno a extremar las medidas conducentes a asegurar el orden público y a proteger los intereses de la burguesía. Es bajo este encuadre que

---

21-5-1887, núm. 95, pp. 2739-41, Y en Senado, en *DSS*, 24-5-1887, núm. 98, pp. 2057-2059. Se publica en *Gaceta...*, 12-7-1887. Véase un ponnenorizado análisis en G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 217-240, YB. OLÍAS DE LIMA GETE, *La libertad*, pp. 40-45 Y 126-171. Reproducción del texto en M. R. ALARCÓN CARACIJEL, *El derecho*, pp. 427-32, así como extracto de las intervenciones de Fernández Villaverde, Moret y Azcárate, entre otros, en las pp. 563,465 Y468-469, respectivamente, y en A. MARTÍN VALVERDE y otros, *La legislación...*, pp. 173-175.

hay que enjuiciar la RO del gobierno canovista de 6 de abril de 1892, en la que su ministro de Gobernación, Elduayen, anima a los gobernadores civiles a intensificar su celo sobre el asociacionismo con el fin de que se extreme la aplicación de la normativa vigente al caso 40.

Los instrumentos legales ya existían, pues el apartado 1.0 del artículo 198 del Código Penal de 1870 proscribía las asociaciones «que por su objeto o circunstancia sean contrarias a la moral pública», concepto éste que se hallaba igualmente definido desde un fallo del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1884 que afectaba a toda asociación cuyo objeto fuera enfrentar el trabajo con el capital o, si se desea, el proletariado reivindicativo con los intereses de la burguesía. Pero esta RO no nos interesa aquí tanto por lo ya señalado como porque contempla el tema de la manifestación como instrumento de presión política resultante del ejercicio del derecho de reunión, previniéndose en la misma que la autoridad, ante la inminente celebración del primero de mayo, recurriese a las instrucciones que les circuló el mismo Ministerio con idéntico fin el 22 de abril del año anterior, y que constituía en ese caso la segunda ocasión en que en España se celebraba tal conmemoración que contó con la explícita prohibición del Gobierno.

El derecho de asociación recibe también una andanada por medio de la *Ley de represión de los delitos contra la patria y el ejército*, más conocida por Ley de Jurisdicciones, de 22 de marzo de 1906. Gracias a esta ley, auspiciada por el gabinete Moret a través de su ministro de Gracia y Justicia García Prieto, las asociaciones corren el peligro de ser finalmente disueltas cuando se hubiesen hecho acreedoras a tres condenas por idénticos delitos de los señalados como tales en la misma: «podrá la Sala 2.ª del Tribunal Supremo (...), y sea cualquiera la jurisdicción que haya conocido de los procesos, decretar la suspensión (...) por un plazo de sesenta días, sin que sea obstáculo al ejercicio de esta facultad el que se promueva cuestión de competencia después de dictado el tercer procesamiento» 41.

El primero de los delitos que se especifica —el resto está en función de hacer frente al creyente separatismo— es el de «ultrajar a la nación»,

---

40 *Gaceta...*, 25-4-1892, reproducido en M. R. ALARCÓN CARACUEL, *El derecho...*, pp. 432-435, y en A. MARTÍN VALVERDE, *La legislación...*, pp. 179-180. Estudio de la misma en C. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, 241-245, y en B. OLÍAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 45-51.

41 Proyecto en el Senado, en *DSS*, 15-1-1906, ap. 1.5 al núm. 64. En el Congreso, en *DSC*, 16-2-1906, pp. 2632 y ss. Véase también C. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 252-256.

un concepto tan amplio como quisiera entender la autoridad enjuiciadora del momento, con lo que no sólo las agrupaciones de carácter nacional-separatista, contra las que inicialmente iba dirigida la ley, estaban amenazadas, sino que igual peligro corría cualquier otro tipo de asociación.

Tras una difícil tramitación parlamentaria iniciada en el Senado se consiguió su aprobación por una amplísima mayoría, aunque con una abstención igualmente importante, después de haber tenido que recurrir a la formación de la preceptiva comisión mixta, suponiendo tal asentimiento, en palabras de Fernández Almagro, el reconocimiento inequívoco del «carácter militarista de la monarquía y la impotencia absoluta de los liberales históricos»<sup>42</sup>.

A iniciativa del gobierno López Domínguez se presenta al Congreso el 25 de octubre de 1906, por su ministro de la Gobernación, Dávila, un nuevo proyecto de ley regulador del derecho de asociación. Proyecto ciertamente azaroso en su tramitación, puesto que, utilizado como excusa encubridora de las fuertes tensiones emergentes en el partido liberal, va a provocar la dimisión sucesiva de tres Gobiernos<sup>41</sup>.

En su preámbulo se calificaba la iniciativa de «ley de carácter general que desenvuelve los principios sinceramente liberales del artículo 13 de nuestro Código gubernamental». Se trataba de una nueva vuelta de tuerca que pretendía asegurar al Gobierno un mayor control sobre tal libertad, pues su artículo 9 contemplaba que «el Gobierno, por causas de orden público o de seguridad del Estado, podrá decretar la suspensión de asociaciones (...) por acuerdo del Consejo de Ministros», dejando así de ser competentes, al menos en primera instancia, los Tribunales de Justicia y siéndole suficiente al Gobierno informar del hecho al Congreso. Pero superada la fase de dictamen y consumidas sólo cuatro sesiones de debate en pleno, el proyecto queda en suspenso al producirse, el 30 de noviembre, la toma de posesión de un nuevo gabinete, presidido ahora por Moret, que en la primera reunión con el Congreso comunica su firme decisión de mantener el proyecto original.

Este Gobierno, surgido de la llamada «crisis del papelito», no cuenta con los apoyos parlamentarios suficientes, y, tras sólo tres días de gestión, dimite, siendo encargado de formar gobierno el marqués de Vega de Armijo, que una vez más insiste ante el Congreso en mantener el inicial

---

<sup>42</sup> *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, 1977, 4.ª ed., pp. 78-79.

<sup>41</sup> *DSC*, 25-10 y 19-11-1906, ap. 2 a los núm. 116 y 136. Su análisis, en B. OLIAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 74-77 Y 172-182, Yen I. M. CASTELLS, *Las asociaciones...*, pp. 330-339.

proyecto, aunque poco después, ante las fuertes presiones que recibe por parte de los distintos cabecillas liberales, se ve obligado a enmendarlo. El nuevo texto pasa a la comisión dictaminadora, en la que se reproducen las disputas partidistas, lo que sumado a la obstinación de la que hace gala el presidente del Consejo al no admitir ninguna modificación más en el mismo, le obliga también a presentar su dimisión, pasando así definitivamente al olvido el tan gravoso proyecto.

La oposición parlamentaria republicano-socialista demanda la actualización de la ya obsoleta Ley de asociaciones, petición que asume el gobierno Canalejas presentando al Congreso, el 8 de mayo de 1911, un nuevo proyecto de ley por medio de su ministro de Gobernación, Ruiz Valarino <sup>44</sup>. La iniciativa, que encierra una amplia y progresista intención reguladora del derecho de asociación, está orientada a reglamentar tres grupos importantes de la sociedad: las comunidades religiosas, el funcionariado y las asociaciones profesionales. Pero ese inicial espíritu renovador queda empañado en alguna medida cuando se expresan las formalidades requeridas para constituirse, pues en líneas generales no se abandonan las exigencias de la Ley de 1887.

La novedad, aparte del asociacionismo funcional y de la sindicación profesional, viene determinada por el reconocimiento de que los extranjeros puedan formalizar asociaciones, aunque el Gobierno se reserva la capacidad de poderlas disolver bastándole el acuerdo del propio Consejo y su posterior comunicación a las Cortes. La expectación despertada por el proyecto queda frustrada el 12 de noviembre de 1912, sin que se hubiese iniciado su discusión parlamentaria por el asesinato de que es objeto Canalejas a manos anarquistas.

Aún antes de la suspensión de las libertades fundamentales por el golpe de Estado de Primo de Rivera, el derecho de asociación formalizado en la Ley de 1887 va a soportar, por el ministro de Gobernación Rosales Martel, del gabinete Garda Prieto, una nueva revisión que, al amparo de la RO de 10 de marzo de 1923, afecta fundamentalmente a la regulación económica de las mismas bajo la justificación de que «el desenvolvimiento de la organización social en nuestro país (...), y la vida cada vez más intensa de las asociaciones nacidas al amparo de aquella ley exigen que no se demoren por más tiempo las disposiciones reglamentarias (...), especialmente las que se refieren al régimen económico» <sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> B. OLIAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 77-80 y 190.

<sup>45</sup> *Gaceta...*, 11-3-1923, y A. MARTÍN VALVERDE, *La legislación...*, pp. 195-196. Estudio del mismo en B. OLIAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 69-74.

Seis meses después, al ser suspendida la Constitución por el régimen primorriverista, a pesar de que el ejercicio de los derechos ciudadanos entra en un largo paréntesis de inactividad, aún se pueden encontrar restos normativos acerca de las libertades objeto de este estudio. Citemos como base el RD de 7 de noviembre de 1923 transfiriendo al Director General de Seguridad «cuanto afecta a las asociaciones sometidas a la Ley del 30 de junio de 1887 y demás disposiciones vigentes», y ya en las postrimerías del período dictatorial, con objeto de sofocar definitivamente cualquier rescoldo asociacionista, la RO de 9 de febrero de 1929 por la que debería ser clausurada cualquier asociación del tipo que fuese si es que en ella tuviesen lugar reuniones de carácter político donde se criticara a las autoridades del país y a su correspondiente acción de gobierno: «se procederá a la detención (...) de toda persona que en lugar público augure males al país o censure con propósitos de difamación o quebrantamiento de la autoridad y prestigio, a los ministros de la Corona o altas autoridades».

A su vez, el proyecto de Constitución del mencionado período se prometía aún menos esperanzador al contemplar los derechos de reunión y asociación bajo una óptica nueva que conculcaba toda la tradición jurídica en la que se habían venido enmarcando hasta entonces, pues consideraba a las asociaciones como personas jurídicas al tiempo que la suspensión de tales derechos se convertía en una facultad reservada exclusivamente al Gobierno <sup>46</sup>.

En cumplimiento del artículo 6 del Decreto de 14 de abril de 1931, que constituía el marco jurídico del gobierno provisional republicano, se elaboró la *Ley de Defensa de la República* que, bajo el gobierno Azaña, ve la luz el 21 de octubre, no siendo derogada hasta el 29 de agosto de 1933 <sup>47</sup>. Por ésta, el ministro de la Gobernación quedaba facultado «para suspender las reuniones o manifestaciones públicas

---

<sup>46</sup> El proyecto constitucional recogía en su art. 29: «Los derechos de los españoles en su vida de relación son los siguientes: (...) 2.º Reunirse pacíficamente con sus conciudadanos. 3.º Asociarse con sus conciudadanos para los fines de la vida humana, constituir con ellos personas jurídicas dotadas de la capacidad civil que las leyes les reconozcan y coligarse con los de su oficio o profesión para la defensa y el mejoramiento de sus intereses», *DSAN*, 6-7-1929, ap. 1 al núm. 48, y en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, II, pp. 21-120, aunque los artículos que aquí interesan se exponen en las pp. 28, 29, 43 y 44. Un análisis del período en B. OLÍAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 28-29, 80-85, 271 y 335-336.

<sup>47</sup> *Gaceta...*, 28-10-1931; D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, II, pp. 199-201, y A. MARTÍN VALVERDE y otros, *La legislación...*, p. 813.

(...) cuando (...) sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública», lo que suponía un recurso capital en manos del Gobierno con el fin de asentar el régimen republicano en un ambiente sociopolítico y socioeconómico ciertamente enrarecido y tremendamente conflictivo.

El 9 de diciembre de 1931 es aprobada la Constitución, que a través de sus artículos 38 y 39, que no dieron lugar a debates reseñables, preceptúa los derechos de reunión, asociación y manifestación. Ni el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, ni el proyecto presentado finalmente a las Cortes el 18 de agosto recogían el derecho de manifestación, sino que éste lo fue gracias a la convalidación de una enmienda presentada por la diputada Kent, en tanto que fueron vanos todos los intentos por enmendar el artículo correspondiente al derecho de asociación<sup>48</sup>.

En cualquier caso, la materialización de los derechos de reunión y manifestación se supeditaba al desarrollo de una ley posterior, en tanto que el de asociación quedaba sujeto a la cumplimentación del requisito de su previa inscripción, que por cierto no suponía novedad alguna al haber sido contemplada ya esta obligación en la Ley de 1887.

La Cámara, por el contrario, sí que es testigo de intervenciones más encendidas cuando alcanza a debatir las garantías sobre tales derechos. La controversia se polariza entre los defensores de potenciar la capacidad del ejecutivo para decidir acerca de la suspensión de los mismos y los que defienden una intervención mayor por parte de la representación nacional.

Pero ésta es una cuestión que rebasa el marco de estudio previamente fijado y que desde un principio había sido desestimada, conjuntamente con el examen de las asociaciones religiosas, patronales u obreras, los artículos referenciales de los distintos códigos penales, las instrucciones y circulares de los gobiernos de turno y la doctrina puntualmente asentada por el Tribunal Supremo, instrumentos todos ellos que, no cabe duda, matizarían en cada caso el alcance práctico en el ejercicio de los derechos aquí consignados.

---

<sup>48</sup> El anteproyecto, en D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones...*, II, pp. 139-198; el proyecto, en DCC, 18-8-19:31, ap. 4 al núm. 22 (los debates correspondientes entre el 27-8 y el 1-12-1931). Sobre estos derechos véase G. ROJAS SÁNCHEZ, *Los derechos...*, pp. 431-433, y B. OLÍAS DE LIMA GETE, *La libertad...*, pp. 29-31, 191-197, 274-275 Y336-338.