

**LOS ORIGENES CONSTITUCIONALES DEL
DERECHO DE ASOCIACION EN ESPAÑA
(1.868-1.923)**

LUISA VELLOSO JIMENEZ

SUMARIO. —

Introducción. — Periodos de la evolución histórica del derecho de asociación: I La revolución de 1.868. Textos Legales. 1. — Posición del Estado ante el fenómeno asociativo. 2. — Reconocimiento del derecho de asociación en la Constitución de 1.869. 3. — Límites a este derecho. 4. — Resumen. II El derecho de asociación en la I República. III La Restauración. Textos legales. 1. — Posición del Estado ante el fenómeno asociativo. 2. — Reconocimiento del derecho de asociación en la Constitución de 1.876. 3. — Régimen Jurídico de las asociaciones: A. Régimen Común. B. Regímenes especiales. Asociaciones políticas. Asociaciones religiosas. Asociaciones especiales de funcionarios civiles y militares: 1. — Funcionarios de la carrera judicial. 2. — Asociaciones de militares. 3. — Asociaciones de funcionarios civiles. 4. — Asociaciones Agrícolas. IV. Vigencia de la Ley General de Asociaciones de 1.887. 1. — Legislación sobre asociaciones posterior a la ley de 1.887. 2. — Límites al derecho de asociación: legislación represiva. 3. — Proyectos de ley de Asociación de 1.906 y 1.911. 4. — Suspensión de la Ley General de 1.887: dictadura de Primo de Rivera. V. Índice Sistemático de textos legales.

LOS ORIGENES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO DE ASOCIACION EN ESPAÑA (1.868—1.923)

INTRODUCCION. —

El presente trabajo tiene por objeto «*Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España*» y comprende un estudio de este derecho en nuestro país desde la Revolución de 1.868 hasta 1.923 (dictadura de Primo de Rivera) (1), analizando en cada periodo histórico el Régimen Común general y los distintos regímenes especiales.

El estudio histórico del derecho de asociación resulta muy necesario en nuestros días ya que se trata de un derecho público de gran interés político que aparece reconocido, organizado y protegido por el Estado en el régimen de las libertades públicas de las distintas Constituciones democráticas. El derecho de asociación en la actualidad

es pues, defendido en los regímenes democráticos, entre los que se sitúa España, y adquiere en el s. XX, a partir de la segunda guerra mundial, una importancia que va más allá de las fronteras de los Estados individuales, por su proclamación en las declaraciones de carácter internacional sobre derechos humanos (2).

La noción de este derecho, su defensa y regulación jurídica, junto con el interés social que supone la creación de asociaciones importantes en nuestra sociedad (políticas, sindicales y religiosas sobre todo), son temas que revisten hoy día una gran actualidad.

Cuanto más avanza la civilización más se impone la sociabilidad apuntando ya algún autor (3) que el s. XX es el siglo de la asociación. En efecto este derecho aparece como una conquista definitiva de la sociedad moderna. Hoy en día ya no se discute su existencia y si tan sólo su aplicación y extensión.

Para todos los fines de la vida humana, la asociación, aparece unas veces como institución necesaria, y siempre como conveniente. Como consecuencia, el Estado se ve forzosamente abocado a proporcionar a las agrupaciones económicas, profesionales, religiosas, políticas, culturales y aún de recreo, etc., el cuadro jurídico necesario para la cooperación de los individuos y la prosperidad de la nación entera. A esta misión cooperan también con sus estudios los juristas para que el hecho innegable y necesario de la asociación encuentre en nuestros días el más adecuado cauce jurídico.

Sin embargo el derecho de asociación no siempre ha gozado de esta actualidad, de este interés social e internacional, ya que ha conocido a lo largo de nuestra historia importantes ataques y atravesado numerosas vicisitudes, a pesar de que desde antiguo, es un hecho reconocido que el hombre necesita en la vida humana asociarse con sus semejantes para la consecución de sus fines (4).

Al estudiar la evolución histórica del derecho de asociación en España, es interesante examinar también su reflejo en el Derecho Comparado y parece conveniente tomar como punto de partida el país, considerado como la patria de las libertades públicas. Nos estamos refiriendo, desde luego, al caso francés de innegable influencia en nuestro derecho constitucional. Se analiza así en esta introducción el derecho de asociación y las posiciones liberales de inicios del siglo pasado, distinguiendo entre *l'Ancien Régime* y las posiciones teórico-jurídicas del régimen liberal (finales del s. XVIII y s. XIX) en Francia, como antecedente de la postura del liberalismo español respecto a las asociaciones.

Francia es uno de los países en que desde la Revolución hasta nuestros días, el derecho sobre asociaciones ofrece más cambios de orientación. El modelo francés influye en nuestro derecho evolucionando ambos países en el sentido de otorgar una mayor libertad asociativa.

Con frecuencia se considera al *Antiguo Régimen* como el período de creación de asociaciones, sin embargo ésto no es totalmente cierto (5). Antes de la Revolución, en Francia de hecho existían bastantes de ellas que eran importantes (gremios, agrupaciones profesionales y religiosas sobre todo), pero este fenómeno no puede considerarse como una manifestación de la libertad de asociación. Del estudio de los textos y la doctrina se deduce que el principio tradicional en derecho francés sobre esta materia es un principio restrictivo (6). Al Estado le preocupa el fin no lucrativo que persiguen las

asociaciones, el conflicto que puede surgir entre el fin estatal y el fin de la comunidad asociativa. Frente a éstas el Estado se erige en poder soberano como herencia de esta concepción del antiguo régimen, de las asociaciones ha estado durante mucho tiempo basada en el principio de previa autorización, siendo sometidas a un régimen preventivo muy severo. Sólo al comienzo del s. XX se proclama en Francia de *forma general* un principio de libertad en esta materia (con ley general de asociaciones de 1.901). A lo largo del siglo XIX, según se explica a continuación, se habían ya manifestado tendencias en este sentido, evolucionando el derecho de asociación, poco a poco, desde situaciones de hostilidad, de ignorancia y prohibición a situaciones de tolerancia para terminar siendo plenamente reconocido e incorporado al ordenamiento del Estado después de la segunda guerra mundial (7).

Ya desde el principio resulta paradójico que el derecho de asociación, uno de los derechos que el liberalismo moderno afirma y defiende más explícitamente, no haya sido pacíficamente admitido por el constitucionalismo que nace con la Revolución francesa.

Hay que advertir que en general la Revolución fue muy poco afecta a este derecho, de ahí el que no aparezca proclamado en su Declaración de Derechos de 1.789 que lo ignora y desconoce entre las demás libertades. Si la antigua Francia se caracterizaba en cierta manera, con las restricciones que se han citado, por el espíritu corporativo

Hay que advertir que en general la Revolución fué muy poco afecta a este derecho, de ahí el que no aparezca proclamado en su Declaración de Derechos de 1.789 que lo ignora y desconoce entre las demás libertades. Si la antigua Francia se caracterizaba en cierta manera, con las restricciones que se han citado, por el espíritu corporativo y su práctica, la *ideología revolucionaria individualista e igualitaria* lleva a la supresión de las principales asociaciones que existían en aquella época: las órdenes religiosas, los gremios, las corporaciones profesionales por considerarlas contrarias a la libertad individual (8). La Revolución quiso liberar al hombre de todos los lazos que pudieran poner en peligro su libertad e individualismo, en su afán de someterlo todo a la voluntad general, puso toda clase de dificultades al nacimiento de voluntades colectivas que se interpusieron entre el individuo y el propio Estado. La falta de sanción del derecho de asociación por el movimiento liberal de inicios del siglo pasado obedece a las consecuencias del contrato social de Rousseau que olvida las sociedades intermedias.

Como consecuencia de todas estas teorías la *Constitución de 1.791* considera el derecho de asociación contrario a la igualdad de derecho bajo una ley única al gozar las asociaciones de privilegios.

Después de la abolición de las asociaciones del régimen anterior como una consecuencia del individualismo revolucionario, aparecen en Francia las *sociedades políticas*: los llamados clubs revolucionarios, que con su desenvolvimiento prodigioso, adquirieron un extraordinario poder en todos los niveles de la vida del país. Estos clubs sin base legal, llegaron a dominar al propio Estado durante la *I República*. Y es precisamente en los excesos cometidos por estos clubs políticos en lo que se basa el *I Imperio* para encontrar una justificación fácil a sus severas medidas de prohibición para las asociaciones. Se las somete a un régimen muy restrictivo que las tolera sólo en cuanto no se le oponen, ejerciéndose sobre ellas un constante control (9).

Sin embargo el artículo 291 del Código Penal apenas es utilizado en la fase de la *Restauración* con la que se inicia un período de amplia tolerancia para las asociaciones, que llegaron a gozar de una gran libertad. Con la Revolución de Julio de 1.830 y la caída de la Dinastía de Borbón las asociaciones políticas reaccionan contra el poder establecido por el Gobierno de Luis Felipe de Orleans agravándose de nuevo su situación (10).

A partir de la *Revolución de 1.848* el régimen de las asociaciones oscila entre un régimen severo y un régimen liberal. Es el primer intento de libertad asociativa, aunque al mismo tiempo se establecen distinciones entre ellas y se aplican algunas medidas restrictivas (11).

Durante al II República la Constitución de 4-XI-1.848 reconoce por primera vez en Francia el derecho de asociación en su artículo 8, pero añadiendo que su ejercicio estaría limitado por la libertad de los demás y la seguridad del Estado.

Desde 1.849 a 1.868, cuando renace otra vez el movimiento asociacionista y provoca un régimen de mayor tolerancia, las asociaciones son sometidas otra vez a severas medidas de carácter preventivo para su constitución (12).

El rigor de la legislación se aplica sobre todo a las de carácter político, porque se estima que los clubs políticos comprometen la seguridad pública, las demás asociaciones gozan de un régimen de más libertad. Reflejándose así la fase autoritaria del II Imperio.

Más tarde cuando ya el II Imperio se orienta hacia el liberalismo existe un régimen de más tolerancia administrativa; pero todavía no se trata de una autorización plena. Se permite la creación de importantes asociaciones como los Sindicatos profesionales autorizados por Napoleón III en 1.862 o la Asociación Internacional de Trabajadores en 1.864 (muy sometida todavía al artículo 291 del Código Penal).

A lo largo de todos los años siguientes el movimiento liberal continúa su lucha hacia el reconocimiento de la libertad de asociación y ya en el *último tercio del siglo XIX durante la III República*, se da un paso importante hacia esa libertad de constitución de asociaciones, con la ley sobre libertad de enseñanza superior de 1.875, que afecta a las asociaciones que debían asegurar la vida material de los organismos de enseñanza. Para su constitución se exige solamente una declaración pura y simple, con lo que se reemplaza así el sistema de autorización necesaria del artículo 291 del Código Penal.

Hacia 1.898 se puede decir que se ha suprimido ya en Francia todo el sistema preventivo establecido en el régimen anterior. Las asociaciones se multiplican y se autorizan plenamente.

El período individualista de la Revolución (13) se cierra en Francia con la promulgación de la primera ley de asociaciones de 1 de Julio de 1.901, hasta esa fecha no puede hablarse en este país de una verdadera regulación general que las comprendiera a todas, salvo algunas excepciones, ya que existían solamente leyes especiales para determinadas asociaciones particulares: sindicatos de propietarios, sindicatos profesionales, socorros mutuos, etc.

Esta ley supone ya la consagración de la libertad de asociación. Las asociaciones pueden constituirse libremente, excepto las religiosas que necesitan una autorización obligatoria y algunas restricciones para las extranjeras. El principio liberal formula-

do en su artículo 2 de que las asociaciones de personas pueden formarse libremente y sin autorización ni declaración previa, no tiene un alcance absoluto. Las pasiones anticlericales del siglo XIX han marcado esta ley de manera que se puede decir que es al mismo tiempo una ley sobre asociaciones y una ley contra las congregaciones.

Pero el edificio que supone la Ley de 1.901 es de líneas simples. El régimen liberal general que se aplica a las restantes asociaciones no se encuentra suficientemente diferenciado a pesar de los tres tipos que se establecen en ella (14). Debido a todo esto la evolución posterior de esta ley tiende a complementarla con progresivas modificaciones. Diversas asociaciones se desgajan de la legislación general y van a tener su propia legislación especial que en unos casos será más rigurosa que en otros, según el sistema político vigente en cada momento histórico.

Después de su promulgación el régimen de las asociaciones sufre todavía bastantes limitaciones, se vuelve a una regulación rigurosa en esta materia. Baste recordar el *Régimen de Vichy* que sin derogar expresamente la ley, establece un estatuto que excluye en realidad toda libertad de asociación. Poniéndose de relieve el que los regímenes autoritarios manifiestan una clara hostilidad respecto a las asociaciones.

Con el restablecimiento de la legalidad republicana en agosto de 1.944, toda la reglamentación anterior que limitaba las asociaciones es declarada nula. Se restablece la ley de 1.901 como el régimen jurídico común en Francia para las asociaciones.

Actualmente sus principales disposiciones han sido, llevadas a nivel constitucional, gracias a la expresión «*los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República*» del Preámbulo de 1.946, por la decisión del Consejo Constitucional de 16 de Julio de 1.971 (15).

La *evolución histórica* de este derecho en España se puede decir que es paralela a la francesa y presenta respecto a ella algunos rasgos comunes. En un principio según el régimen político imperante es ignorado o prohibido, para pasar después a su reconocimiento e incorporación a los textos constitucionales. El primero de ellos fue la Constitución liberal progresista de 1.869. Por otro lado en nuestro país no llega a un verdadero derecho común, a una regulación general de las asociaciones hasta 1.887, vigente la Constitución liberal doctrinaria de 1.876, hasta entonces al igual que en Francia, proliferan una serie de asociaciones, sindicales, religiosas, profesionales, que se rigen por su propio estatuto especial. Aunque hay que advertir que sí hubo varios intentos de legislación general a partir de 1.866, en los últimos años de la constitución moderada de 1.845.

El objeto de este trabajo se centra más en el estudio de la libertad de asociación a partir de la revolución de 1.868 en que por primera vez es proclamado el derecho a asociarse en el artículo 17 de la Constitución de 1.869 como un triunfo del liberalismo radical dominante en aquel momento histórico. Sin embargo no se pueden olvidar en esta introducción, aunque sea brevemente, los problemas políticos y las fases que atravesó hasta esa fecha, para realizar así un estudio más completo de su evolución histórica.

La influencia del liberalismo en su fase postrevolucionaria (16) en el desarrollo del derecho de asociación representó un cambio radical en esta materia, proclamando como regla la facultad asociativa y admitiendo como excepción la posibilidad de restringir su ejercicio en determinados casos.

Ade más en el terreno de los hechos la Edad Contemporánea ha conocido un considerable incremento de asociaciones de todo tipo que se adaptan a las nuevas situaciones histórico-políticas. Con todo, el cambio con ser real, no es tan radical como pudiera parecer. Ya antes en España, se había admitido la posibilidad de asociarse (17), el que faltara una regla proclamando un derecho general, no excluye el que se admitiera tal posibilidad siempre y cuando no se pusiera en peligro el bien público; lo que variaba era la técnica jurídica de hacerlo y el grado de elaboración doctrinal de la materia.

Desde el punto de *vista sociológico* los tipos de asociación cuya necesidad se había sentido en el antiguo régimen también variaron (preponderancia anterior de las agrupaciones profesionales y religiosas, gremios, etc.), pero esta variación era más cuantitativa que cualitativa. Pese a combatir el liberalismo durante la Revolución Francesa a las agrupaciones profesionales, éstas acabaron por imponerse y obtener su pleno reconocimiento en el curso del s. XIX.

Conviene señalar también que el s. XIX conoce un importante cambio en la posición de las legislaciones continentales respecto de la teoría de las personas colectivas que forzosamente había de repercutir sobre el régimen de las asociaciones.

A pesar de que el Código de Napoleón (1.805) no se refiere a las personas sociales, sin embargo hay que observar que el liberalismo inició el reconocimiento de personalidad de las colectividades por las sociedades de fines lucrativos. El peso de los intereses burgueses en dicho movimiento explica esta prioridad, que en una posterior fase repercutiría sobre las asociaciones sin fin de lucro.

Antes de la Revolución francesa las entidades colectivas adquirirían personalidad jurídica por vía de privilegio. A partir de este momento la adquirirían por ministerio de la ley. Así el Código español de 1.829 y después el Civil de 1.889.

Esta evolución significa, en último término, el paso del reconocimiento de personalidad por acto administrativo particular, al reconocimiento por norma legislativa general. Sin pretender negar la relación que pueda existir entre esta transformación y la ideología liberal, no cabe una vinculación absoluta entre ambas, pues ni la regla de reconocimiento general de personalidad a los entes colectivos está de suyo necesariamente vinculadas a las tesis del liberalismo sobre libertad de asociación, ni de hecho fue propugnada exclusivamente por éstos: el Código de comercio de Sanz de Andino corresponde al período absolutista de Fernando VII, en cambio nuestra ley de asociaciones de 1.887 corresponde a una época parlamentaria y no se pronuncia sobre la personalidad de las asociaciones.

Las disposiciones penales de este período reflejan la repercusión de las luchas políticas sobre las asociaciones, pues cada bando tendió a castigar a las que suponían una tendencia contraria a sus principios. Así, el Código liberal de 1.822 (art. 316 y 317) castigaba las asociaciones religiosas no autorizadas por el gobierno y las corporaciones no autorizadas por las leyes. En cambio, los decretos de 1.824 y 1.825 (período absolutista) penaban como delito de lesa majestad la formación de sociedades secretas.

En el segundo tercio del siglo XIX habían triunfado las nuevas tendencias en la esfera política y repercutido sobre el derecho penal, si bien, en materia civil, seguía aplicándose el antiguo derecho. De ahí que el nuevo régimen de las asociaciones, en gran parte *aparezca en las declaraciones constitucionales y en las prevenciones penales.*

Así el Código de 1.848, siguiendo el ejemplo francés, que también sería seguido por el portugués de 1.886, exigió para las asociaciones de más de 20 personas, el consentimiento de la autoridad pública y el cumplimiento de las condiciones que ésta fijase, so pena de ser consideradas como ilícitas y disueltas (art. 211 del español y 291 del francés), estableciendo, además, penas para los asociados y las personas que les ayudasen.

Las asociaciones católicas, sufrieron diversidad de regímenes, excluidas primero de estos requisitos, se vieron luego incluidas por las leyes exclaustradoras.

Este sistema, venía a representar en esencia, la determinación de las condiciones de la asociación por vía de acto de administrativo, para emplear la terminología actual, y en el fondo no estaban muy lejos del seguido en el siglo XVIII. Después, ya claramente a partir del Decreto ley de 1.868, tras la revolución setembrina se pasaría al sistema de determinación de las condiciones de asociación por vía de norma legal. Por tanto, en cierto sentido, se puede considerar al período isabelino y a la Constitución moderada de 1.845 vigente entonces como de transición del sistema de la monarquía absoluta al de la monarquía liberal.

El Código Penal de 1.850 (art. 211), siguiendo las huellas del de 1.848, declaró ilícita toda asociación de más de 20 personas formada sin el consentimiento de la autoridad, o faltando a las condiciones que ésta fijase.

La mera represión penal de las asociaciones ilícitas, era totalmente insuficiente. Se precisaba regular un sistema de constitución y la policía administrativa de las mismas. De ahí el proyecto de ley de asociaciones de 1.866, el texto contenía ya una regulación del régimen de autorización de asociaciones. Es posible que lo delicado de la materia demorara la redacción del proyecto de ley. Este llegó a ser aprobado por el Senado, pero el Congreso no llegó a discutirlo (en 1.868 fue derribada la monarquía isabelina). Con todo aunque no llegó a plasmarse en norma positiva constituyó un antecedente que facilitó la elaboración de la ley de asociaciones de la Restauración alfoncina.

En todo caso, parece que, a falta de una ley sobre el particular, en este período se aplicó todavía el sistema de Real licencia recibido de la monarquía absoluta. Así, por una real orden de 16 de noviembre de 1.836, se había autorizado el Ateneo de Madrid.

El Código de 1.850, que pertenece a un período de reacción moderada, es decir, de la burguesía conservadora, sin ser tradicionalista, sancionaba también el delito de asociación secreta (art. 207). Se entendía por asociaciones secretas aquéllas en que sus miembros se juramentaban o simplemente se comprometían a ocultar a la autoridad su organización y el objeto de sus reuniones, así como las que en su correspondencia interna o con otras asociaciones se valieran de jeroglíficos o símbolos misteriosos. Este precepto apuntaba a la masonería y a otras sociedades, como los comuneros, constituídas siguiendo el patrón masónico (18).

Después de esta búsqueda de antecedentes históricos previos al objeto concreto de este trabajo, que se refiere al estudio del derecho de asociación en España desde 1.868 a 1.923, se pone de manifiesto que desde las primeras fases hasta nuestros días su proceso de diversificación sigue una curiosa línea de evolución. Una serie de asociaciones determinadas con una regulación especial propia, convergen después en un sólo derecho común general que se aplicaría a todas las asociaciones y por último de este derecho general (Ley de Asociaciones de 30-VI-1.887) se desgajan otras leyes para regular determinadas asociaciones (políticas, religiosas, laborales, cooperativas,

etc.), que constituyen un derecho especial de asociación.

El estudio de las posiciones adoptadas por los diferentes textos legales al regular dicho derecho en las respectivas épocas, se puede considerar como de gran interés, ya que su configuración nos sirve para averiguar el *transfondo del pensamiento político y sociológico* existente en los distintos períodos históricos, la relación entre Sociedad y Estado, admisión de interferencias institucionales entre el individuo y el mismo Estado; así se va manifestando la complejidad de este Derecho que se va articulando primero en regímenes especiales para las distintas asociaciones, siendo interesante destacar las relaciones entre el Estado y la Iglesia, sindicación profesional obrera, *partidos políticos*, etc, para después pasar a una regulación general a través de la Ley de 1.887 pero manifestándose muchas otras asociaciones especiales sometidas a sus propias Leyes y excluidas de la legislación general.

El hecho más importante que se descubre al estudiar el derecho de asociación en su *evolución histórica*, es su complejidad y el desarrollo progresivo. En un principio aparece sólo tolerado y después es reconocido con carácter general y por último se multiplican sus formas de manifestación.

Actualmente en España el número de asociaciones ha ido creciendo progresivamente y han tenido al mismo tiempo una gran importancia en el desarrollo político del país (19). Por todo lo expuesto resulta interesante realizar una labor de investigación basándose en la evolución histórica española, en el derecho vigente y en la doctrina dominante en materia de Asociaciones, tanto en otros países (Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos), como en la España Contemporánea.

En esta *evolución histórica* se estudia el derecho de asociación a través de las Constituciones, Leyes, Códigos... de las diferentes épocas, estableciendo el siguiente método.

En primer lugar una *enumeración* de los *textos* que regulan el Derecho de Asociación, examinando así las distintas etapas históricas desde la Revolución de 1.868 hasta 1.923.

Y en segundo lugar aplicando a cada uno de estos períodos una serie de *categorías generales jurídico-políticas* que podríamos llamar fundamentales de la problemática del derecho de Asociación (20) realizando así un estudio sistemático de estos problemas y categorías en cada una de estas fases.

El estudio del Derecho de Asociación en España en su evolución histórica, puede ofrecernos datos de indudable interés sobre la auténtica actitud del Estado frente al complejo social que soberanamente ordena, viendo como los diferentes sistemas adoptados para reglamentarlo, han sido utilizados en cada período histórico según los tiempos y tendencias políticas que han orientado su ordenamiento jurídico positivo.

El derecho de asociación aparece así en la *historia* como un microcosmos en que se reflejan los problemas fundamentales del régimen político. La admisión o no de las propias asociaciones y los matices de su regulación especialmente en el orden laboral, político y religioso, reflejan principios de organización del orden social y político.

El derecho contemporáneo es muy complejo por la falta, además, de una concepción sistemática del Derecho de Asociación. Esto determina la proliferación de regímenes especiales de distintas concepciones, siendo interesante destacar que aunque surgen diferencias entre todos estos regímenes y con el régimen general, existe, sin

embargo, una base común entre ellos; sin olvidar tampoco que el sistema común suplirá en su defecto a los sistemas especiales. Sin embargo puede afirmarse como una tendencia general del derecho de asociación esta inclinación a diversificarse que obedece a su *intima relación con el orden político*.

El derecho de asociaciones es en cierta manera un *derecho plural*, que presenta facetas muy diversas por razón de sus fines, de sus miembros o de las situaciones históricas o socio-económicas en que está inserto.

LOS PERIODOS DE LA EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO DE ASOCIACION EN ESPAÑA

I. La Revolución de 1.868

Textos legales.

- Decreto del Gobierno revolucionario de 20 de Noviembre de 1.868
- Constitución de 1.869
- Orden de 25 de Septiembre de 1.869
- Código Penal de 1.870

1. — Posición del Estado ante el fenómeno asociativo.

El derecho de asociación en España no aparece regulado en la primera mitad del siglo XIX, sin embargo a pesar de esta ausencia de pronunciamiento, existían bastantes leyes que se referían a las asociaciones en sentido negativo. En esta época proliferaron asociaciones de muy diverso tipo desde cooperativas o mutualistas de obreros, hasta asociaciones políticas, culturales o científicas que prosperaban al amparo de la benevolencia del poder, lo que significaba que ante la clausura de alguna de ellas no había jurídicamente hablando ningún derecho lesionado que defender ante la autoridad.

En España lo mismo que en el resto de Europa encontramos el reconocimiento constitucional del derecho de asociación con los nuevos movimientos democráticos, aunque en nuestro país éste reconocimiento se produce con retraso respecto a los demás países europeos.

La Revolución de Septiembre de 1.868, conocida también con el nombre de «*La Gloriosa*», a pesar de su aspecto de típico pronunciamiento militar del siglo XIX se convierte por obra de la propaganda y el trabajo de conspiración popular de las fuerzas demócratas, en un auténtico movimiento popular. Esta revolución que derrocaría el Trono de Isabel II marcó en nuestra historia constitucional el apogeo del liberalismo decimonónico.

Este período revolucionario podríamos compararlo al resurgimiento liberal radical con ocasión de la Revolución Francesa de 1.848, aunque fue de mayor duración que éste.

De las innumerables proclamas se deducen las siguientes aspiraciones de la Revolución:

Soberanía nacional, libre emisión del pensamiento, sufragio universal directo y secreto como garantías necesarias para la libre emisión del voto y para un legítimo Gobierno representativo, derecho de reunión, *de asociación* y libertad de tribuna entre otras muchas.

Fruto de esta Revolución fue *el Decreto del Gobierno revolucionario de 20-XI-1.868*, que sancionaba *el libre derecho de asociación* (1) como una de sus principales conquistas (1).

El acuerdo de los revolucionarios sobre el tema de la libertad de asociación era general, pero ambiguo, las diversas fuerzas que firmaron el pacto de Ostende, progresistas, demócratas y parte de la Unión Liberal (2), tenían distinta concepción acerca del alcance que debía darse a las aspiraciones populares, estas diferencias de momento fueron soslayadas en aras de la unidad, para surgir después con más fuerza al redactarse el texto constitucional (3).

En este decreto se proclama la libertad de crear asociaciones, pero estableciendo un sistema de Constitución con ciertas formalidades públicas. Es decir pese a un criterio ampliamente liberal el nuevo Gobierno no pudo prescindir de ciertas *precauciones legales mínimas* (conocimiento de fines y Estatutos, prevenciones elementales dirigidas a evitar intromisiones ilícitas de poderes extrahispánicos).

La revolución del sesenta y ocho incluye así entre sus reivindicaciones políticas el derecho de asociación (4), que entra con todos los honores de precepto constitucional proclamado en los artículos 17 y 19 de la Constitución de 1.869.

2. — *El derecho de asociación en la Constitución de 1.869.*

En el Título I de esta Constitución que se refiere a los españoles y sus derechos, el artículo 17 reconoce el derecho de asociación junto con los de libre emisión del pensamiento, reunión y petición (5).

Nos hallamos ante una de las más importantes innovaciones y ante uno de los problemas más discutidos de la época. Se trataba de dar estado jurídico constitucional a una serie de derechos hasta entonces desconocidos (reunión, asociación) o regulados restrictivamente (libre emisión del pensamiento y petición). La restricción radicaba en la existencia de múltiples medidas preventivas que coartaban y anulaban las pomposas declaraciones constitucionales. *La Revolución del sesenta y ocho* adopta una postura radical declarando la ilegislabilidad de los derechos naturales, por estimar que éstos existen antes y por encima de toda ley. Sobre esta base los Constituyentes declararon la imposibilidad de una ley, y con mayor razón, de que un decreto pueda modificar las libertades individuales. Estas tienen una limitación en los derechos individuales de los demás ciudadanos (6).

La Constitución de 1.869 *consagra* así absolutamente la libertad de pensamiento como no se haya reconocido en ningún otro texto anterior, eliminando toda medida preventiva; reconoce los derechos de *reunión y asociación hasta entonces desconocidos*, y el de petición, que aunque conocido, se le circunscribía a su aspecto individual, no colectivo.

Siguiendo este ejemplo, el proyecto de 1.873 copia textualmente a la del 69 (en su art. 19), y la de Cánovas (1.876) se pronuncia en sentido más moderado (art. 13). La Ley Fundamental de la segunda República (1.931) recoge estos derechos en los arts. 12, 16 y 21 (textos que se estudiarán más adelante).

El artículo 17 reconoce a todo español el derecho de asociarse para los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública. Los fines más inmediatos que perseguían los Constituyentes eran bastante concretos: libertad de asociación, que iría a beneficiar directamente a la enseñanza libre y la beneficencia particular, aunque a su amparo pudieran surgir otras asociaciones de fines distintos (7). Para prevenir tales eventualidades se obliga a que los asociados pongan en conocimiento de la autoridad local el objeto de la asociación y los reglamentos o acuerdos porque hayan de regirse (art. 2º del Decreto) prohibiendo la sumisión de las asociaciones a autoridades establecidas en país extranjero (art. 4º).

Este precepto es el desarrollo casuista de la comunicación general contenida en el art. 17 respecto al derecho de asociación, otorgando una fuerte intervención al Estado en contra de los tradicionales principios liberales. El artículo respira todo él una desconfianza relativa hacia el nuevo derecho que se implanta, a pesar de las buenas palabras de Godínez de la Paz (8). «*La Comisión, señores diputados, ha reconocido como un derecho absoluto ilegislable, no sujeto a prevención ninguna, el derecho de asociación. Este derecho lo hemos considerado uno de los derechos inherentes a la personalidad humana, sin más limitación que su objeto, es decir, que la asociación no sea contraria a la moral pública*».

Bien es cierto que el derecho de asociación no se sujeta a prevención gubernativa, ni siquiera a las *leyes especiales*, sino a *las comunes*, pero también es cierto que en alguna ocasión se permite la injerencia de la autoridad gubernativa para ordenar la suspensión preventiva de las asociaciones; ahora bien, la *disolución* es de exclusiva competencia de los Tribunales o la ley.

3. — *LIMITES*

El artículo 19 de la Constitución otorga una fuerte intervención al Estado en contra de los tradicionales principios liberales cuando prevé la posibilidad de disolver las asociaciones delictivas o cuyos fines comprometieran la seguridad del Estado (9).

El artículo admite tres supuestos de delincuencia en virtud del derecho de asociación a través de sus tres párrafos:

1°. — Puede ocurrir que los miembros de una asociación delincan por los medios de que dispone la misma; por ejemplo: una sociedad constituida para ejercer la caridad, pero con el íntimo propósito de estafar la caridad pública. La estafa puede realizarse por los socios como particulares, aunque aprovechándose de los medios de la sociedad, en cuyo caso esos miembros serán entregados a los tribunales, sin que quepa disolver la sociedad, pues no han delinquido ni incurrido en responsabilidad. Mas cuando la estafa se realiza por todos de mutuo acuerdo, la delincuencia se extiende a toda la sociedad, incurriendo en la pena de disolución (párrafo 1°), que le impondrá el tribunal que entendiere en la causa.

2°. — Puede ocurrir otro caso: aquél en que aparezca desde luego la delincuencia de la sociedad. En este caso se atribuye a la autoridad gubernativa la facultad de suspender la sociedad para evitar perturbaciones irreparables. Pudiera suceder que la autoridad suspendiese a la sociedad abusivamente, pero para evitar ésto, se ordena la entrega de los reos al Juez competente, y si éste comprobase la inocencia de los reos, decretará la absolución de los mismos y alzará la suspensión por la autoridad gubernativa.

3°. — El último caso se refiere en realidad a una medida preventiva. Puede haber una sociedad que sin delinquir amenaza por sus fines, de manera notable, a la seguridad del Estado. En este caso podrá ordenarse su disolución, pero a fin de que las garantías sean máximas, la autoridad competente para ordenar la disolución, no son los órganos ejecutivos o judiciales, sino las Cortes a través de una Ley.

En materia penal, el Código de 1.870 (y a su ejemplo el de 1.931) redujo las figuras de delitos asociativos a las extralimitaciones del derecho de asociación reconocido en la Constitución de 1.869: *asociaciones inmorales y de fines delictivos*.

4. — *RESUMEN:*

Como resumen de este período histórico podemos decir que en lo que se refiere al derecho de asociación llama la atención la aparente discontinuidad entre lo apasionado de los debates, la radicalidad de los pronunciamientos, en fin, el derroche de oratoria, y lo mermado del reconocimiento constitucional. Mermado no porque los artículos de la Constitución relativos al derecho de asociación lo reconozcan con grandes prevenciones, sino por la ausencia de planteamientos doctrinales en los mismos. Este fallo en realidad no es tal si se contempla la estructura de la representación parlamentaria que va a aprobar la Constitución de 1.869. Predominio de progresistas por un lado, representación de las otras fuerzas revolucionarias en variable medida por otro (10) y deseo, finalmente, de que *«la libertad no sirva de escándalo para las clases conservadoras»* de cuyo apoyo se esperaba mucho a favor de la Revolución.

La Constitución de 1.869 como hemos visto, ha reconocido como un derecho inherente a la persona humana el de asociación y ha puesto tres límites al mismo: que la asociación no sea contraria a la moral pública o a la seguridad del Estado, y que sus miembros no delincan con los medios que la Asociación les proporcione. Prescinde de regulación de tipo preventivo y los abusos que se puedan cometer en el uso del mismo

se penarán con arreglo a las leyes comunes, siendo por tanto los tribunales de justicia los órganos competentes para entrar en su conocimiento. Se prohíbe concretamente cualquier tipo de legislación no sólo preventiva sino incluso represiva fuera del Texto Constitucional, sólo podían suspenderse en virtud de la ley de excepción prevista en el art. 31 de la Constitución.

La casi total ausencia de medidas específicas de control caracteriza el régimen de las asociaciones en el período 1.868 a 1.875. Las asociaciones, se encuentran sometidas al *Derecho común en todos sus extremos*, estando en libertad de regular su propia vida interna. Únicamente las que recauden fondos con destino a fines asistenciales, benéficos, u análogos deberán publicar el estado de su gestión anualmente (artículo 6 del Decreto de 1.868). La suspensión de la asociación, es la única medida que se establece como medio de evitar la violación del orden jurídico institucional.

Sin embargo pese a estos propósitos de establecer un régimen de amplia libertad de asociación de nuestros legisladores decimonónicos, el imperativo de la realidad se impuso y «*una vez perdida toda esperanza de que para ciertas gentes la práctica de la libertad corrija por su propia virtud*» se promulgó con carácter restrictivo la *Orden de 25 de Septiembre de 1.869* que constituye la modificación más importante del sistema de control de la legalidad de las asociaciones, al ampliar las causas de su suspensión. Y la autoridad competente en este terreno van a ser los alcaldes en quienes recae la potestad de vigilar en el ámbito local *la disciplina de las asociaciones* (11).

Más tarde el *Decreto de 8 de enero de 1.874* instaura un régimen de excepción para las asociaciones, en el gobierno provisional de Serrano, lo que se traduce en la posibilidad de disolver gubernativamente las que atenten contra la propiedad, la familia y demás bases sociales (12).

Este sistema restrictivo se amplía en el primer momento de la Restauración, con la *orden de 7 de febrero de 1.875* que autoriza la supresión de las asociaciones de carácter abiertamente político y de cualquiera otras de la misma especie aunque se enmarquen, dice la orden, bajo otros rótulos.

En todo caso, al adoptar esta política de restricción los gobernantes posteriores a la revolución de 1.868 volvían en este aspecto a las orientaciones seguidas por los políticos anteriores al cambio del régimen. Y es que la realidad no puede ser soslayada por medio de utopías tales como la esperanza, má o menos rusoniana, de que la «*propia virtud*» corregirá cualquier abuso de libertad. A partir de 1.875 hay un nuevo tanteo de acuerdo con los propósitos de la Restauración.

No puede hablarse aquí de actos específicos de control, ya que esta modalidad de intervención administrativa parte del supuesto del reconocimiento del derecho como esfera de acción reservada a los ciudadanos, aunque el Estado se inmiscuya en ella en atención a determinadas razones. En este período, en cambio, se concede el permiso de ejercer el derecho o mejor aún se autoriza la constitución de ciertas asociaciones, pero sin que propiamente se pueda hablar del ejercicio de un derecho.

Más tarde el real decreto de 18 de mayo de 1.875 y la Ley de Reuniones públicas de 1.880 representan ya el primer tanteo hacia la Ley de Asociaciones de la Restauración, por cuanto inician una apertura hacia el reconocimiento efectivo del derecho (13).

II. El derecho de asociación en la I República.

El primer intento de sustitución del sistema legal anterior va a ser la «*non nata*» Constitución de la I República española. El proyecto de constitución republicano se basa en la Constitución de 1.869 estableciendo postulados similares: como la intervención exclusiva de los tribunales, pero las declaraciones dogmáticas son en este caso claras y terminantes debido sin duda a la radicalización de las posturas por la ausencia de los elementos más moderados que habían tomado parte en las Cortes anteriores.

El art. 25 de la Constitución (1) recoge en su redacción la experiencia de la anterior Constitución durante la cual se produjo una extremada ausencia de notificación por parte de las asociaciones y la intervención arbitraria del Poder.

El fin de la experiencia republicana es también el fin del derecho de asociación. El período que se abre con la disolución de las Cortes republicanas por el General Pavía y se cierra con la Constitución de 1.876, significa para el derecho de asociación la suspensión del mismo y por tanto la persecución de un buen número de ellas, especialmente de las que podían ir en contra de la nueva situación.

Se forma un nuevo Gobierno presidido por el duque de la Torre cuya única misión, era restaurar el orden y que en realidad construyó un puente o transición hacia la restauración alfonsina. En lo que se refiere al derecho de asociación la restauración del orden conservador, se plasmó en un decreto por el que se disolvía la I Internacional (2) por atentar «*contra la propiedad, contra la familia y demás bases sociales*». Este derecho inicia una época de persecución contra las asociaciones obreras que no finalizará hasta la ley de 1.887, como resultado del miedo de la burguesía hacia los peligros del cuarto estado, que están en la base de la frustrada experiencia democrática iniciada en 1.868.

III. La Restauración

Textos legales.

- Decreto (de Serrano) de 8 de enero de 1.874 por el que se disolvía la I Internacional.
- Orden de 7 de febrero de 1.875 sobre asociaciones.
- La Constitución de 1.876.
- Ley General de asociaciones 30-VI-1.887.
- Proyecto de Ley de Asociaciones 1.906.
- Legislación sobre asociaciones religiosas (1.901 a 1.910).
- Proyecto de Ley de Asociaciones de 1.911.
- Legislación sobre asociaciones especiales de funcionarios civiles y militares. Agrícolas (1.875 a 1.918).
- Legislación y Sentencias represivas de las Asociaciones (1.892 a 1.906).
- Suspensión de la Ley de 1.887. Legislación (1.923 a 1.929).

1. — *Posición del Estado ante el fenómeno asociativo.*

El nuevo sistema que se inaugura después del pronunciamiento de Martínez Campos es adverso a las asociaciones, al mes escaso de la llegada de Alfonso XII a Barcelona se publica la primera ordenación sobre asociaciones (orden de 7 de febrero de 1.875), en la que hay que resaltar la extrema dureza de su contenido, que contrasta con la inquebrantable adhesión a los principios liberales del monarca (3).

Esta normativa, como puede apreciarse, constituye un verdadero régimen de excepción en lo que se refiere a las asociaciones, que sin embargo respeta las de reconocido carácter científico o literario, como por ejemplo el Ateneo Madrileño.

Desde el reconocimiento del derecho de asociación en la Constitución de 1.876 hasta la ley de asociación de 1.887 pasan once años. Cabe preguntarse si este período es de transición puesto que el reconocimiento constitucional del derecho de asociación remite a una ley especial que determine su alcance.

Si un grupo de ciudadanos decidía crear una asociación podían plantearse las siguientes cuestiones: ¿debía entenderse que la norma constitucional carecía de efectividad práctica a falta de ulterior desarrollo? ¿Continuaba el Gobierno considerando vigente la orden de 1.875? Si tenemos en cuenta las sesiones de la Cortes entre las que se encuentran diversas peticiones al Gobierno solicitando la aprobación, o aceleración de trámites para la constitución de diversas asociaciones (4), podemos responder afirmativamente.

La jurisprudencia no recoge ninguna sentencia que pueda esclarecer las cuestiones planteadas, por lo que la única afirmación que puede hacerse es que al menos no parece que se recurriese a esta vía para ejercer el derecho.

Antes de la presentación el 12 de Julio de 1.886 del proyecto de ley definitivo del 30 de Junio de 1.887, existirán otra serie de tentativas dirigidas a dar cumplimiento al mandato constitucional pero, según veremos, no pasarán de ser sólo tentativas.

2. — *La Constitución de 1.876 y el derecho de asociación.*

Una de las notas características de la Constitución de 1.876 es su carácter pactista o de transacción (5). Naturalmente en un sistema parlamentario clásico las Constituciones son frecuentemente, por no decir siempre, fruto de acuerdo o de transacciones de alguna especie. El hecho diferencial de esta Constitución, que supone una ruptura respecto a las dos anteriores, radica en que un sector político, cuya cabeza rectora será Cánovas del Castillo, impuso como condición para la participación en el juego político o en el poder, la aceptación de las líneas maestras de la Constitución que ellos habían elaborado. Es por ejemplo, la famosa cosoberanía de las Cortes y el Rey.

Si alguna Constitución española es fiel reflejo de un hombre y de sus ideas políticas, estamos ante ella «*la política es el arte de lo posible*», según una famosa definición de Cánovas.

Cánovas previó y orientó la posibilidad de la restauración y se enfrentó con el problema constitucional de lo que era posible para la monarquía restaurada.

Partía de su experiencia de la monarquía de Isabel II y del período revolucionario abierto en 1.868.

... Cánovas venía a continuar la historia de España.

Había preparado la Restauración, la abdicación de Isabel II en el príncipe Alfonso en 1.870. Habían colaborado a hacerla deseable como una fórmula de paz y estabilidad los desaciertos y los excesos de la revolución; en 6 años había pasado España por dos gobiernos provisionales, con aire de dictaduras revolucionarios, un cambio de dinastía y una abdicación, una república ahogada en sus propios excesos, una guerra civil y un nuevo gobierno provisional, éste de dictadura represiva, hasta desembocar en el Ministerio Regencia de la Restauración.

Los problemas y soluciones de la constitución están pensados en función de la historia inmediata; la versión del dilema constitucional que acepta Cánovas es la de las dos direcciones marcadas por la Constitución de 1.845 y la Constitución de 1.869, y sobre ellas va ha construirse el sistema de partidos de la restauración.

La constitución de 1.876 como todo texto constitucional puede medirse desde dos puntos de vista históricos: como una consecuencia del pasado y así concebida, es sin duda alguna la paz y la estabilidad que se negó a las generaciones anteriores; o como un instrumento del futuro, y también aquí nos hallamos ante esa preocupación por un hogar común que sea convivencia pacífica de los partidos.

La constitución de 1.876 representa este espíritu de transacción que para Cánovas era el presupuesto obligado de una monarquía constitucional en que convivieran pacíficamente los partidos.

«Mi deber — dice Cánovas — es procurar, en cuanto esté a mi alcance, la formación de grandes partidos políticos, en los cuales pueda apoyarse el trono para las diversas soluciones que exijan los tiempos.»

«Mi deber es transigir», decía Cánovas y sobre este espíritu de transacción se funda esa característica flexibilidad de la constitución de 1.876.

La constitución de 1.876 *reconoció el derecho de asociación «para todos los fines de la vida humana»*, dentro de los límites que imponía la fórmula doctrinaria: *«sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del poder público»*, a los que se sumaba; la suspensión de garantías, que llegó a convertirse en una vía normal del gobierno (artículos 13, 14 y 17) (6).

Este período, de la Restauración española, salvando las naturales diferencias, coincide cronológicamente y también en cuanto a su significado con la III República Francesa, fase de consolidación de los principios básicos del régimen asociativo en el país vecino.

Régimen jurídico de las Asociaciones.

A) Régimen común.

La Constitución de 1.876 reconoce, como hemos visto, el derecho de asociación, perfilándolo sólo en sus caracteres más generales y remitiendo a leyes posteriores. Hay, por tanto, que ir a éstas para conocer el verdadero sentido del reconocimiento constitucional.

Antes de la presentación el 12 de Julio de 1.886 del proyecto de ley definitivo del 30 de Junio de 1.877, se redactaron otros que no llegaron a tener regulación legal.

El primer proyecto de ley del año 1.877 fue presentado como primer firmante por el señor Danvila y se dirige a regular la situación de las asociaciones internacionales del tipo de la I Internacional y principalmente a ésta. Contiene una exposición de

motivos en la que hace una breve historia de la trayectoria de dicha asociación aludiendo singularmente a la suspensión de dicha sección en España, a raíz de las Cortes de 1.871 (1) y a los sucesos de la Comuna parisién con especial referencia a la repercusión de tal acontecimiento en la clase trabajadora española. El texto del proyecto consta de siete artículos y reconoce ser reproducción de la ley francesa contra los atentadores del orden social de 14 de mayo de 1.872 (2).

El segundo proyecto, presentado para su discusión en las Cortes de 1.883, en el que aparece como primer firmante el señor Nieto, tiene un campo de acción mayor que el anterior y en cuanto a contenido representa la antítesis de su predecesor. Sus disposiciones garantizan la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, regulando el derecho de reunión y asociación (3) y el ejercicio de todo culto. Este proyecto de espíritu ampliamente liberal, regula el ejercicio del derecho de asociación con una gran amplitud y recoge los hitos principales de 1.868 sobre este tema, aunque con mayor precisión.

La primera tentativa por parte del Gobierno de promulgar una ley de asociación es del año 1.881. La gestión de esta ley presenta muchas dificultades a los partidos turnantes en el Poder. Por una parte las asociaciones obreras de carácter revolucionario que se habían visto forzadas a pasar a la clandestinidad o raíz del decreto de 1.875 habían radicalizado sus posiciones, empleando algunas de ellas métodos terroristas de lucha, paralizando al Gobierno para llevar a cabo cualquier otro intento que no fuese el meramente represivo de las asociaciones; por otra parte existía una gran dificultad para conciliar los puntos de vista de los diputados en torno al tema. Las Comisiones nombradas al efecto acababan desintegrándose o dividiéndose en cerradas posiciones.

Se hicieron diversas interpelaciones al Gobierno (4) para acelerar los trámites en torno a los proyectos de ley sobre asociaciones, poniéndose de manifiesto el escaso interés del Gobierno en sacar adelante ningún proyecto.

El proyecto de 1.881 (5) que se presenta siendo ministro de la Gobernación Venancio González, pasó a mejor vida, a pesar de su reproducción en la legislatura de 1882.

Por último el anteproyecto definitivo presentado por el Gobierno a las Cortes el 12 de Julio de 1.886 estando en el poder el partido liberal de Sagasta, tras apasionados debates fue votado definitivamente como proyecto de ley de asociación por el Congreso el 17 de marzo de 1.887 y publicado en la Gaceta el día 12 de julio del mismo año.

El 30 de junio de 1.887 se promulgaba, por fin, la primera Ley Española general sobre asociaciones. Esta ley es una consecuencia del desarrollo del principio constitucional de reconocimiento del derecho de asociación proclamado en la Constitución de 1.876. Aunque la necesidad de que existiese una ley general que las regulase, como hemos visto, se había sentido ya antes de la Constitución de la Restauración.

A lo largo del s. XIX se desarrollaron mucho las asociaciones, sin duda fruto de las nuevas tendencias sobre las formas de acción social y política. Existían pues, muchas de ellas sometidas a diversos regímenes especiales, pero no una ley general.

Esta nueva ley se aplica a todas las asociaciones generales enumeradas en su art. 1º, pero junto a éstas existen también otras sometidas a regímenes especiales y excluidas de la Ley de 1.887.

El sistema de Constitución establecido es el de preaviso a la autoridad siendo

obligatoria la notificación de la constitución de las asociaciones y su registro, aspiren o no a gozar de personalidad jurídica. Sin embargo, la nueva ley no se consideró plenamente satisfactoria. De ahí según veremos los proyectos de 1.906 y 1.911 que no llegaron a plasmarse en leyes positivas. La segunda *Ley General de asociaciones* se promulgó el 24 de diciembre de 1.964.

Análisis jurídico de la Ley general de asociaciones de 1.887 (19 artículos y una disposición adicional).

Ambito de aplicación.

La nueva ley *somete a sus disposiciones* a las asociaciones para fines religiosos, *políticos*, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualesquiera otra que no tengan como único objeto, el lucro o la ganancia (agregando en el mismo artículo 1º otras asociaciones como los Gremios, las Sociedades de Socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de crédito o consumo).

Por otro lado se excluyen de su ámbito las siguientes asociaciones:

- 1º. — *Las asociaciones de la religión católica, autorizadas en España por el concordato.* Las demás asociaciones religiosas se regirán por esta ley, aunque debiendo acomodarse en sus actos las no católicas a los límites señalados en el art. 11 de la constitución del Estado.
- 2º. — Las sociedades que no siendo de las enumeradas en el art. 1º., se propongan un *objeto meramente civil o comercial*, en cuyo caso se regirán por las disposiciones del dº mercantil o del civil, respectivamente.
- 3º. — Los *institutos o corporaciones* que existan o funcionen en virtud de *leyes especiales*.

Límites

En el artículo 3º, se hace mención a los *delitos* que se cometan con ocasión del ejercicio del dº de asociación, o por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley para que las asociaciones se constituyan o modifiquen. Se establece que el gobernador de la provincia podrá impedir que funcionen dichas asociaciones, poniéndolo en conocimiento del juzgado de instrucción correspondiente, dentro de las 24 horas siguientes a su acuerdo.

Constitución y registro de asociaciones.

La ley fija los *trámites obligatorios* para poder formar la asociación, teniéndose que presentar los estatutos, debidamente formalizados, al gobernador. En caso de negarse la admisión de los documentos a registro, los interesados podrán levantar un acta notarial de la negativa, la cual surtirá los efectos de la presentación y admisión de los mismos.

También se establece que se podrán efectuar cambios en la asociación dentro del plazo de 8 días y que de estos cambios habrá que dar cuenta al gobernador.

Si los documentos no reúnen todos los requisitos exigidos en el art. 4º. el gobernador los devolverá en el plazo de 8 días, indicando la falta, no pudiendo constituirse la misma mientras no se subsane.

En cuanto *al registro* se llevará a cabo un registro especial en cada gobierno de provincia, en el cual se tomará razón de todas las asociaciones constituidas en su territorio a medida que se presenten las actas de constitución.

En el artículo 8 se dice concretamente «*que la existencia legal de las asociaciones se acreditarán con certificados expedidos con relación al registro*».

Ninguna asociación podrá adoptar una denominación idéntica a otra ya constituida en esa provincia.

Reunionès. —

Los fundadores, presidentes o representantes de cualquier asociación, darán conocimiento por escrito al gobernador civil en las capitales de provincia y a la autoridad local en las demás poblaciones del lugar y días en que la asociación haya de celebrar sus sesiones; 24 horas antes de la celebración de la primera.

Régimen, funcionamiento y disciplina.

Documentación social.

Toda asociación llevará y exhibirá a la autoridad, cuando ésta lo exija, registro de los nombres y domicilios de todos los asociados, con expresión de los individuos que ejerzan en ella cargo de administración, gobierno o representación. Del nombramiento o elección de éstos deben darse reconocimiento al gobernador de la provincia por escrito, dentro del plazo de los 5 días siguientes al que tengan lugar.

También llevará uno o varios libros de contabilidad, en los cuales, bajo la responsabilidad de los que ejerzan cargos administrativos o directivos, figurando todos los ingresos y gastos de la asociación, expresando inequívocamente la procedencia de éstos y la inversión de los mismos.

Anualmente remitirá un balance general al registro de la provincia.

La falta de cumplimiento de lo prevenido en el artículo 10, se castigará por el gobernador de la provincia con multa de 50 a 150 ptas. a cada uno de los asociados que ejerzan en ésta, cargo de gobierno, sin perjuicios de responsabilidades civiles o criminales, que fueren pertinentes.

En cuanto a las asociaciones que recauden o distribuyen fondos con destino al socorro o auxilio de los asociados, a fines de beneficencia, instrucción u otros análogos, formalizarán semestralmente las cuentas de ingresos y gastos, poniéndolas de manifiesto a sus socios y entregando un ejemplar de ellas al gobierno de la provincia dentro de 5 días después de su formalización.

Suspensión de asociaciones.

La autoridad gubernativa podrá penetrar en cualquier tiempo en el domicilio de una asociación y en el local en que celebre sus reuniones y mandará suspender en el acto, toda sesión o reunión en que se acuerde cometer algunos de los delitos definidos en el Código penal.

El gobernador de la provincia podrá también acordar especificando con toda claridad los fundamentos en que se apoye, la suspensión de las funciones de cualquier

asociación cuando de sus acuerdos o de los actos de sus individuos como socios resulten méritos bastantes para estimar que pueden reputarse como ilícitos o que se han cometido delitos, que deban motivar su disolución. En todo caso, la autoridad dentro de las 24 horas siguientes a su acuerdo, pondrá en conocimiento del Juzgado de instrucción correspondiente, con remisión de antecedentes los hechos que hayan tenido lugar para la suspensión de la asociación o de sus sesiones y los nombres de los asociados o concurrentes que aparezcan responsables de ellos.

La suspensión gubernativa de una asociación quedará sin efecto, si antes de 20 días siguientes al acuerdo no fuese confirmado por la autoridad judicial, en virtud de lo prevenido en el art. 14.

Los términos que señala la ley, para que la autoridad gubernativa ponga en conocimiento de la judicial los acuerdos que adoptan respecto de las asociaciones, se entenderán ampliados con arreglo a la ley de enjuiciamiento criminal en un día por cada 20 kms. de distancia, cuando la asociación no tenga su domicilio en la capital o residencia del tribunal competente para instruir las diligencias que motivaron este acuerdo.

Disolución.

La autoridad judicial podrá decretar la suspensión de las funciones de las asociaciones, desde el instante en que dicte auto de procesamiento por delito que dé lugar a que se acuerde la disolución.

La autoridad judicial será la única competente para decretar la disolución de las asociaciones constituidas con arreglo a esta ley.

Deberá acordarlo en las sentencias en que declare ilícita una asociación conforme a las disposiciones del Código penal y en las que dicte contra los asociados por delitos cometidos por los medios que la asociación les proporcionase, teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza y circunstancias del delito, la índole de los medios empleados y la intervención que la asociación haya tenido en el empleo de dichos medios y en los de hechos ejecutados.

No se podrá constituir otra asociación con la misma denominación que otra que haya sido disuelta por Sentencia firme.

De las sentencias o providencias en que se acuerde la disolución o suspensión de las funciones de una asociación, o que ésta quede sin efecto, dará la autoridad judicial conocimiento al gobernador de la provincia en el término de 3 días.

Las asociaciones quedarán sujetas, en cuanto a la adquisición, posesión y disposición de sus bienes en caso de disolución a lo que dispongan las leyes civiles, respecto a la propiedad colectiva.

Por último según el artículo 19, quedan derogadas las disposiciones anteriores en cuanto se opongan a la presente ley.

B) Regímenes especiales

El derecho de asociación quedó de nuevo abierto como cauce de la acción obrera, y es curioso subrayar, no sólo que los doctrinarios de 1.876 fueron quizás menos rigurosos al limitarle que los radicales de 1.869, sino que ahora, como entonces, faltó conciencia de las repercusiones de ese derecho en el orden social, como en 1.869, preocuparon casi únicamente los efectos de este derecho sobre el régimen de las Ordenes Religiosas. Más adelante, en 1.901 y en 1.906, se trató de someter las órdenes religiosas a la legislación general siguiendo las influencias francesas, pero el intento fracasó.

La ley de asociaciones que debía desarrollar el artículo constitucional, tardó once años en ver la luz, no siendo aprobada hasta 1.887, pero las organizaciones obreras no esperaron esa fecha para organizarse. Cuando en 1.887 se publica la ley de asociaciones hay ya agrupaciones socialistas en 28 poblaciones españolas; y en el año inmediato celebran un congreso en Barcelona, en que fijan bases para la organización de una federación libre de oficios, la que más tarde sería la Unión General de Trabajadores.

En otro congreso habido en Valencia el 26 de agosto de 1.892, se acordó excluir de la organización a todos los individuos o agrupaciones que hagan pactos o alianzas con los partidos burgueses. Al mismo tiempo se aprobó un amplio programa de reivindicaciones obreras que comprendían salarios mínimos, jornadas de 8 horas, cantina, asistencia médica y bolsas de trabajo.

En 1.908 el proyecto de ley de Asociaciones de Canalejas prevé una verdadera ley de asociaciones sindicales con vistas a la celebración de convenios colectivos.

Las muchas peculiaridades de estructura, y sobre todo de fines que pueden revestir las asociaciones, llevaron al legislador a establecer regímenes especiales, desglorados del régimen general de asociaciones (7).

Estas asociaciones especiales alcanzaron gran importancia numérica. IRANZO (8) en el primer tercio del presente siglo, establecía la siguiente relación numérica:

Asociaciones regidas por la Ley General:

<i>De caza y pesca.</i>	8
Políticas	86
Culturales	163
Caritativas	2.117
Total.	2.374

Asociaciones sometidas a regímenes especiales.

Agrícolas, Sindicatos, Cooperativas, de Crédito y Montepíos, total 9.606.

Sin embargo, en el campo de los fenómenos asociativos, es posible que la diferencia no fuese tan grande, por la cuestión de las asociaciones no registradas. Una Cooperativa difícilmente podía funcionar sin los trámites de registro. De hecho, una asociación cultural pequeña podía prescindir de los mismos con cierta facilidad.

La importancia que adquirieron las asociaciones especiales no hizo disminuir la de las generales. En efecto, en los últimos tiempos parecen haber adquirido un nuevo desarrollo, quizás porque después de la guerra civil se exigió más el cumplimiento de los trámites de aprobación y registro, pues a mediados de siglo había constancia en el gobierno civil de Barcelona tan sólo de haberse registrado 18.000 asociaciones sometidas a la ley de 1.887 (9).

En cuanto a las asociaciones políticas. Los partidos políticos lo mismo que ocurrió en 1.869 tampoco tuvieron un reconocimiento constitucional expreso en 1.876 aunque podía considerárselos comprendidos en el derecho general de asociación y así lo entendió la Ley de 1.887 que como se ha visto se refiere a asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, etc. Sin embargo aunque la letra de la Constitución no los reconociese, de hecho lo fueron en prácticas reconocidas y solemnemente proclamadas por el Presidente del Consejo ante el Parlamento.

En este sentido decía Cánovas al iniciarse la discusión de la Constitución: «Yo he llamado a los hombres de todos los partidos bajo la bandera de don Alfonso.» Y más tarde, más precisamente, se refería ya a los partidos como base de un sistema político

que estaba implícitamente contenido en la Constitución. Su propósito era que «*todas las fracciones verdaderamente monárquicas constitucionales... quepan dentro de una Constitución y una Monarquía común, dentro de la cual puedan turnar en su tiempo y hora, puedan plantear un sistema político, todos puedan influir en pro de los intereses de la nación*». Más tarde la ley general de asociaciones de 1.887, que sirvió más bien de cuadro jurídico a los sindicatos obreros y a las órdenes religiosas, comprendió también a las asociaciones para fines «*políticos*» pero sin atribuirles ninguna especialidad (art. 10).

La ley electoral de 1.907, ley vigente durante setenta años, y muchos de cuyos artículos han sobrevivido a su derogación, no tuvo tampoco en cuenta los partidos políticos (ni en la proclamación de candidatos, ni en el control del proceso electoral, confiado a los interventores y apoderados de los candidatos), y sus retoques en el año 1.931 y 1.933 sólo afectaron a la dimensión de los distritos (11), aunque la Constitución de 1.931 los reconoció indirectamente como «*fracciones políticas*» en el art. 62, al regular la Diputación permanente.

Asociaciones religiosas.

Según vimos durante la vigencia de la ley de asociaciones se intenta someter a las religiosas a su regulación. El 19 de septiembre de 1.901 un real decreto establece en su preámbulo que sus preceptos (3 artículos) iban dirigidos en general a todas las asociaciones pero singularmente a las de carácter político y religioso. Se exige en este real decreto que todas las asociaciones que se hayan constituido al margen de los preceptos legales cumplan con los requisitos establecidos por la ley de 1.887, dando un plazo de 6 meses.

La irritación producida en los medios eclesiásticos fué instantánea, según el art. 2º de la ley de 1.887 sus congregaciones y órdenes religiosas católicas se acogen a la exención concordataria, y según este decreto se someten a la Ley de Asociación, excepto las dos taxativamente mencionadas en el concordato. Inmediatamente aunque el Gobierno dió seguridad a Roma de que no pretendía inmiscuirse en los asuntos eclesiásticos, las autoridades religiosas ordenaron a sus asociaciones que no hiciesen caso a estas disposiciones y que se negaran a proporcionar cualquier clase de dato (12) colocando al Gobierno en una situación muy difícil.

Una real orden de 9 de abril de 1.902 pretende solucionar el conflicto creado con la Iglesia, estableciendo que en cuanto a la aplicación del decreto de 1.901 a las asociaciones y congregaciones religiosas, se actuase de diferente manera, según se tratara de asociaciones laicas para fines religiosos, o de asociaciones religiosas de carácter regular. Con esta distinción se trataba de ocultar la claudicación ante las presiones de la Curia, dando la impresión de que se cumplía el decreto, aunque las asociaciones laicas con fines religiosos eran las únicas a las que se aplicaba de lleno la ley de Asociación. Las demás asociaciones y congregaciones religiosas de carácter monástico o regular que estuvieran autorizadas por el Gobierno debían mostrar al gobernador de su provincia respectiva el documento originario de la autorización gubernativa, pasando a ser inscritas en el Registro Especial de Asociación. En el caso de que estas mismas estuviesen autorizadas por el Gobierno, debían solicitar la inscripción de la correspondiente aprobación canónica. Con lo que se claudicaba en toda la línea, ya que la intención del decreto había sido someter las asociaciones religiosas a la normativa de la ley.

El cambio del Gobierno en diciembre de 1.902, dió el carpetazo durante una temporada a la cuestión de estas asociaciones, al margen del nuevo proyecto de ley de asociaciones de 1.906, de que hablaré más tarde, y de algunos otros incidentes sobre el asociacionismo religioso, hay que esperar al Gobierno de Canalejas con su famoso proyecto de Ley del Candado de *4 de noviembre de 1.910* para encontrar un nuevo intento de regularlas. A pesar de la obstrucción parlamentaria se publicó *esta ley el 27 de diciembre de 1.910* con solo un artículo (13). La designación de autorización a estas asociaciones iba dirigida al elevado número de religiosos que se estaban estableciendo en España, a raíz de los acontecimientos franceses constituyendo el blanco predilecto del anticlericalismo oficial (14).

Canalejas pensó que sería más fácil llegar a un estatuto jurídico definitivo sobre las asociaciones religiosas si partía de una posición de fuerza. Su muerte truncaría tales aspiraciones. Poco antes de sobrevenirle ésta depositó en el Congreso un proyecto de ley de Asociaciones, que por cierto aludía con más amplitud a las políticas.

Asociaciones especiales de funcionarios civiles y militares

1) *Funcionarios de la carrera judicial*

Es interesante destacar que desde el reconocimiento constitucional de los derechos que trajo la revolución de 1.868, se prohíbe a los funcionarios de carrera judicial, por razón de sus funciones, la participación en actos o manifestaciones de índole política, aunque según la ley orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1.870 les estén permitidos a los demás españoles.

El sistema político de la Monarquía nacida el 30 de diciembre de 1.874, sometió a *normas específicas las asociaciones de funcionarios civiles y militares*, y mantuvo para los de carrera judicial la prohibición de participar en actos de índole política, con el fin de que conservasen su independencia.

Una *real orden de 20 de mayo de 1.915* que desarrolló los artículos 3º, 4º y 7º de la ley orgánica provisional del Poder Judicial, restringió aún más la manifestación del derecho de asociación de estos funcionarios al vetarles incluso la creación o pertenencia a asociaciones benéficas, de ayuda o socorro, o de carácter político, sin previa autorización del Ministerio correspondiente.

El fin que se pretendía con esta normativa era mantener alejados a estos funcionarios encargados de la administración de la justicia, de todos los demás aspectos de la vida pública, por razones de independencia, y disciplina, aunque, según parece, también existía detrás de estas razones el temor de que se encubrieran otras manifestaciones de vida colectiva que podrían ser las verdaderamente perturbadoras (15).

2) *Asociaciones de militares.*

La Restauración se ocupó también de regular el derecho de los militares a formar asociaciones y a participar en actos de índole política. Una circular de *4 de febrero de 1.875*, reiterada por la real orden de *7 de febrero de 1.876*, prohibió a los militares participar en reuniones y otras manifestaciones de carácter político. En estas dos disposiciones no se mencionan expresamente las asociaciones por lo que podía pensarse que están excluidas de estos preceptos, sin embargo resulta difícil imaginar que una

asociación pueda funcionar sin sus correspondientes reuniones u otros actos, que serán de indole político, si la asociación lo es. La ausencia del *calificativo público*, en la redacción de las normas, admite una interpretación amplia, en la que sin duda cabrían las asociaciones de carácter político (16). Por otra parte la *Ley de 29 de diciembre de 1.878* constitutiva del ejército, contiene igual prohibición.

Más adelante la nueva normativa respecto a este tema, es más explícita en lo que se refiere a la posibilidad de crear o mantener asociaciones: el *real decreto de 9 de abril de 1.900* y la *ley de 29 de Junio de 1.918* establecen que para la creación de asociaciones con denominación militar o cuyos miembros lo sean, es necesaria la autorización expresa del Ministerio de la Guerra o de la Marina según los casos.

3) Asociación de funcionarios civiles.

Hasta la ley de bases de *28 de Julio de 1.918* los funcionarios públicos podían asociarse con arreglo a la Constitución del Estado y a la ley de 1.887. La experiencia de los últimos años puso de manifiesto la necesidad de controlar a las asociaciones de funcionarios civiles, debido sin duda a las grandes posibilidades de presión de estos grupos sobre el poder desde dentro.

La ley de bases de *28 de Julio de 1.918* en su base 10 establecía que el reconocimiento constitucional del derecho de asociación establecido con carácter general para todos los ciudadanos del Estado en 1.876 beneficia también a los funcionarios públicos, pero éstos habrán de someterse para su ejercicio a normas específicas: aprobación expresa del ministro o los ministros respectivos necesaria para formarse o subsistir dichas asociaciones. El reglamento que desarrolla las bases de la ley es de *7 de septiembre de 1.918*, lo firmó como Presidente del Consejo de Ministros, don Antonio Maura, y declaraba para las asociaciones de funcionarios civiles aplicable la ley de asociaciones de 1.887 en todos sus extremos añadiendo nuevos requisitos (17).

Cuando se adopte la resolución se publicará en la Gaceta de Madrid dando cuenta de ella a las autoridades gubernativas (18).

4) Asociaciones agrícolas.

A comienzos del siglo XIX existió una gran preocupación gubernativa por las asociaciones de carácter agrícola, cooperativas, mutualistas o sindicatos. La ley de 1.887 incluía a estas asociaciones dentro de su ámbito, sin embargo los sindicatos y las cooperativas agrícolas van a tener a partir de la ley de 28 de marzo de 1.906 una regulación específica, que las excluye de la ley general, y concede una serie de posibilidades de actuación al Estado por la vía de las subvenciones, subsidios o desgravaciones fiscales. Esta ley podría tener especial interés en la zona castellano-aragonesa (19) donde existía un núcleo importante de explotaciones de tipo medio, con medios económicos muy deficientes, y donde la subvención o los créditos podrían contribuir a impedir la penetración de movimientos sociales de carácter radical.

No es necesario entrar en la normativa que a partir de la ley de 1.906 se va a referir a esta materia, lo que sí interesa destacar es que la vía de la subvención origina una intervención administrativa en la vida de estas asociaciones, así como el control de las mismas en base a una serie de facultades conferidas a la Administración que hubieran sido inviables bajo la normativa de la ley de 1.887 (20).

IV. Vigencia de la ley general de asociaciones de 1.887.

Aunque el contexto político-jurídico en que se inserta la nueva ley significaba a la larga una serie de límites y de cortapisas para las asociaciones desconocidas bajo la monarquía amadeísta sin embargo su promulgación supone en principio un período de apertura para numerosas asociaciones, se inicia la reconstrucción del movimiento obrero en sus diversas ramas y las corrientes republicanas comienzan a tomar cuerpo a partir de este momento:

Dentro del contexto Constitucional de 1.876 se hace sentir en dos direcciones el eco de 1.869. La experiencia de la revolución septembrina había transformado la sociedad española en importantes aspectos. La vivencia del pueblo español de la libertad

y la participación política va a determinar que en adelante ningún gobierno que quiera proclamarse democrático o liberal, pueda prescindir del reconocimiento de determinados derechos. El fracaso político inmediato de la Revolución de 1.868 oscureció su importancia fundamental en la historia del siglo XIX (1). Fruto del ejercicio de esos derechos lo fue también la precisión de instrumentos y conceptos jurídicos, la madurez que es visible en la Restauración.

Bajo el sistema de la ley de 1.887 el control administrativo sobre las asociaciones era no sólo cuantitativamente mayor, sino que además se dirigía a los centros vitales en el ejercicio de la vida asociativa. Esto no obsta a que este control esté jurídicamente precisado y delimitado, pudiendo encontrarse junto a cada potestad otorgada a la Administración la correlativa garantía para el particular de que ésta será ejercida dentro de los términos que la norma la concibe.

Bajo la ley de asociación de 1.887 se sucedieron situaciones tácticas de las más diversas índole, equipos gobernantes con criterios diversos sobre el ejercicio del poder, 77 años de vigencia y tres regímenes constitucionales diferentes.

La explicación de este hecho quizá pueda encontrarse en las características de la ley que no es una ley dogmática ni de principios, sino más bien una ley adjetiva o de procedimiento, *determinando los cauces que debe seguir la autoridad para disciplinar las asociaciones* y los que deben seguir éstas para su constitución y desenvolvimiento.

1. — *Legislación sobre las asociaciones posterior a la ley de 1.887*

A partir de la promulgación de la ley de asociación de 1.887 y durante la vigencia de la Constitución de 1.876 se promulgaron una serie de disposiciones legislativas reguladoras del derecho de asociación, que a veces perfilan alguno de los puntos aludidos en el Texto legal y en otros casos significan una auténtica innovación normativa, bien por regular aspectos inéditos en la ley de 1.887, caso del importante decreto de 23 de marzo de 1.923, bien por iniciar un giro legal respecto a cuestiones ya previstas en la ley de asociación. Un considerable número de disposiciones se dirigen, según veremos, a regular los fines lícitos o no que puedan proponerse las asociaciones, que el reconocimiento constitucional había vagamente indicado y que la ley de 1.887 había tan magistralmente marginado. Todas estas normas sobre las asociaciones vienen a definir el orden político y social vigente en ese determinado momento histórico.

2. — *Límites al derecho de asociación: legislación represiva.*

La real Orden de 6 de abril de 1.892, es una especie de instrucción dirigida a los gobernadores civiles recordándoles su misión en lo que se refiere a reuniones y asociaciones constituidas en cada provincia, especialmente de las que se relacionen con las clases obreras, resolviendo la suspensión de las que no estén constituidas con arreglo a la ley de 1.887. Los medios para llevar a cabo este control serán: revisar los expedientes de las asociaciones registradas y enviar delegados a los domicilios de las asociaciones que sean funcionarios de reconocida competencia en Derecho penal.

La parte más sustanciosa y que levantó mayor polémica fue sin duda el punto 4º (2).

La sentencia a que se alude en el texto había condenado como autores del delito de asociación ilícita o varios miembros de la asociación denominada Federación de Trabajadores.

Basada en la misma doctrina otra sentencia de *18 de octubre de 1.884* había absuelto a una asociación de trabajadores cuyo principal objeto «*era el de la instrucción y socorro mutuo de los asociados*» precisamente porque no se pudo demostrar si la asociación había o no rebasado los límites establecidos en la Constitución.

Ambas Sentencias, como puede apreciarse referían el concepto de moral pública a los principios del orden social establecido, que la primera concreta en la autoridad y la propiedad industrial, quedando claro que el sentido de la real orden parece tocar muy de cerca el concepto de orden público sobre todo si tenemos en cuenta sus disposiciones finales en las que insiste en el buen entendimiento de las asociaciones con el poder judicial, las fuerzas armadas y la autoridad administrativa. Con el fin de salvaguardar la «*tranquilidad pública*».

Esta orden dió lugar a un ambiente de tensión y malestar por los términos en que estaba concebida y por sus repercusiones: suspensión de algunas asociaciones de carácter obrero, sobre todo en Barcelona, centro de la industria española por aquellas fechas. El diputado Vallés Ribot (3) acusó al Gobierno de política discriminatoria respecto a determinadas asociaciones, calificando el contenido de la real orden de inconstitucional, planteando una interpelación al Gobierno por atentar contra los derechos de la clase trabajadora y discriminar a los partidos políticos mediante hechos ilegales (4).

La circular de 31 de marzo de 1.892 de la fiscalía del Tribunal Supremo inicia un proceso de legislación para la persecución de los «*delitos cometidos por anarquistas*». La circular tiene un gran interés (ya que las leyes de 10 de Julio de 1.894 y 2 de septiembre de 1.896 recogieron su línea matriz principal) porque aborda las dos vertientes de la temática que inspirará en adelante las llamadas *leyes de represión del anarquismo*.

Según esta circular se abre una vía para la persecución de asociaciones anarquistas por el mero hecho de serlo, sin tomar en consideración el carácter perfectamente pacífico de muchas de ellas en aquella época (5).

Otra *circular* también interesante de la fiscalía del Tribunal Supremo es la de 7 de noviembre de 1.893 que dictaba prevenciones para la persecución y castigo de los que provocan a la perpetración de los crímenes anarquistas o hacen su apología.

Así mismo, *la circular de la fiscalía del Tribunal Supremo de 13 de Febrero de 1.896* establece que los abusos que puedan cometerse con ocasión del ejercicio de los derechos de asociación y reunión «*caen de lleno bajo la jurisdicción del Ministerio Fiscal y exigen promover su represión con mano fuerte*» (6).

Otras leyes que reprimen determinadas asociaciones, son las de *10 de Julio 1.894* contra las que faciliten la comisión de delitos por medio de explosivos, reforzada por otra de *2 de septiembre de 1.896*.

La ley de 2 de septiembre de 1.896 supone una importante quiebra del sistema que venía imperando desde la ley de asociación de 1.887, según la cual sólo estaban autorizados para suspender cualquier tipo de asociación los tribunales de justicia, lo que suponía una importantísima garantía en el ejercicio del derecho de asociación. *Las*

llamadas leyes de represión del anarquismo que acabamos de ver provocaron serias protestas en el movimiento obrero, que tenía que estos instrumentos legales sirvieran para una persecución indiscriminada (7). Además las leyes no hacían distinción entre las corrientes anarquistas, provocando gran preocupación entre los anarquistas no terroristas de que «*por el procedimiento de la amalgama se desprestigiarian sus ideas*».

Una *real orden circular de 9 de mayo de 1.903* dicta instrucciones a los gobernadores civiles acerca de diversos asuntos de su competencia entre los que se encuentran las transgresiones que se cometen en el uso del derecho de asociación, lo que supone un verdadero control gubernativo de las asociaciones (8).

Más tarde el Gobierno de Segismundo Moret elabora la *ley de 23 de marzo de 1.906* de Jurisdicciones que en su artículo 12 trata de la suspensión o disolución de las asociaciones en que se cometan los delitos de palabra o por escrito contra la Patria, el Ejército y sus emblemas, cuya competencia es de los Tribunales de Guerra y Marina. Esta ley de excepción se intentó derogar varias veces en el Parlamento porque podía degenerar en la supresión del ejercicio de los derechos constitucionales, por lo que al mes exacto de su promulgación se dicta por Moret una real orden en la cual se prevenía de la aplicación de esa disposición con espíritu intolerante, afirmando que en lo tocante «*a la ley general de asociación en nada se ha visto modificada por la ley de jurisdicciones*».

3. — *Proyectos de Ley de Asociación de 1.906 y 1.911*

El valor formal de la ley de Asociación de 1.887 condicionaba la imposibilidad de reformar sus disposiciones más que mediante otra ley.

El primer proyecto de ley sobre asociaciones fue presentado a las Cortes el *25 de octubre de 1.906* por el ministro de la Gobernación, Bernabé Dávila. Sus disposiciones se dirigen principalmente a las asociaciones religiosas que fueron el elemento motriz del proyecto (9). En su preambulo califica al ejercicio del derecho de asociación como el instrumento más poderoso de actividad, de influencia y aún de gobierno que haya inventado el hombre... Ante esas organizaciones poderosas que reúnen, a veces, miles de hombres, con una acción eficaz en la vida social y en la vida del Estado, éste no puede permanecer indiferente. El proyecto siguiendo el ejemplo de legislaciones extranjeras (10) y de la tradición española contiene las reglas que el Gobierno cree de absoluta necesidad en defensa de los supremos intereses del Estado.

El texto del proyecto es bastante amplio: 24 artículos, dos disposiciones adicionales y cinco transitorias ya que en un mismo artículo se contienen disposiciones que en la ley de 1.887 abarcan dos o tres artículos.

Por otra parte el *proyecto de Ley de asociación de 1.911* tiene como fin la regulación de este derecho reconocido en los artículos 13 y 14 de la Constitución de la Monarquía española de 1.876 y hace referencia a tres núcleos de especial sensibilidad en el momento: las asociaciones religiosas, de cuya polémica es ésta ley reflejo, las asociaciones de funcionarios que venían acogiéndose a las prescripciones de la ley de 1.887 y las asociaciones para la defensa de intereses económicos-profesionales, siendo ésta la primera vez que se trata este último tema de forma positiva, esto es al margen de las disposiciones meramente penales. Y como se ha indicado también a las políticas.

El proyecto de tono liberal, se inspira en el criterio de que un común derecho regule a todas las asociaciones laicas y religiosas, no reguladas por los Códigos civil y mercantil o por leyes especiales, rechaza toda clase de privilegios, así como cualquier medida de persecución para las asociaciones.

Si el proyecto de 1.906 no pudo ver concluidos sus debates (había provocado junto con otros factores crisis ministerial) el de 1.911 ni siquiera pudo llegar a comenzarlos. Efectivamente el 8 de mayo de 1.911 antes de que expire el plazo señalado en la ley del Candado se lee el nuevo proyecto de ley regulando el ejercicio del derecho de asociación, se nombra una comisión pertinente que emite su dictamen el 28 de junio. Pero la muerte del impulsor de este proyecto Canalejas, el 12 de noviembre de 1.912, puso fin a la exigua vida *del más liberal proyecto de ley de Asociación*.

La Ley del Candado, prorrogada por dos años más, sería al fin derogada bajo un ministerio conservador, y la Iglesia, que con este proyecto 1.911 veía reducidas sus órdenes religiosas, volvería a ver renacer sus asociaciones hasta que la II República promulgase su legislación laica con renovado impulso innovador.

4. — *Suspensión de la Ley de 1.887*

La asunción por Primo de Rivera de todos los poderes en septiembre de 1.923 dejó en suspenso la Constitución de 1.876, anulando sus instituciones políticas. Las consecuencias para los derechos y libertades y más concretamente para el derecho de asociación fueron graves, sobre todo si tenemos en cuenta las propias convicciones políticas del dictador. Aunque Primo de Rivera hizo alarde durante su permanencia en el poder de concepciones políticas muy primarias, elogiando la vida natural, en la línea de Vázquez Mella (11), consideraba los derechos individuales como una creación artificiosa de intelectuales desocupados sin entronque sustancial con la vida real de la Nación. En consecuencia, suprimió los partidos políticos y la libertad de asociación.

Los años de poder personal de Primo de Rivera, significan un cambio total de perspectivas en lo que se refiere al derecho de asociaciones, desde el momento en que queda suspensa la Constitución que lo garantizaba. A partir del golpe de Estado, la vida de las asociaciones va a depender totalmente de la benevolencia del dictador. Así el lado pragmático de su política le llevó a respetar de hecho algunas de ellas, bien porque aceptasen una cierta colaboración, caso de la UGT que adquiere en esa época una inusitada expansión, bien por el prestigio de que gozaban, caso del Ateneo Madrileño. Junto a éstas, otra serie de ellas, como las asociaciones de inquilinos, las sociedades protectoras de animales, etc. pudieron sobrevivir, aunque sometidas a las eventuales directrices del Gobierno. Las circulares, instrucciones, etc., y aún las declaraciones más o menos oficiosas, sustituyen a la ley.

El real decreto-ley de 26 de noviembre de 1.926 que organizaba corporativamente la Nación, reforzó la línea antiliberal de las futuras asociaciones.

Con la *reforma del Código Penal de 1.928* y concretamente en su artículo 24 se hace a las personas jurídicas, esto es a las asociaciones, sujetos de delito, en contra de la tradición legislativa y jurisprudencial anterior. este mismo Código agravó también las penas correspondientes a los delitos cometidos por miembros de las asociaciones y sobre todo por aquellos que ejerzan cargos directivos o de gobierno.

Los años de poder personal del general Primo de Rivera, *constituyen el más largo paréntesis del reconocimiento constitucional del derecho de asociación*.

El decreto-ley de 17 de marzo de 1.926 surge de la convergencia del problema nacionalista catalán y el reforzamiento de las sanciones aplicables a las infracciones cometidas por miembros de las asociaciones, dando carácter de delito a los actos y omisiones de tendencia separatista, facultando a los gobernadores para imponer deter-

minadas multas y atribuyendo la competencia para conocer de los mismos a la jurisdicción militar. Así se ampliaban los motivos, por los cuales puede ser disuelta una asociación (por actos u omisiones de tendencia separatista).

Por su parte la *real orden circular de 8 de febrero de 1.929* autorizaba la clausura de las asociaciones en la que alguna persona augurare males al país o censurare, con propósitos de difamación o quebrantamiento de autoridad y prestigio, a los ministros de la Corona o altas autoridades. En esta línea tuvo lugar la clausura del Ateneo y la reiteración a los jueces de no constituir asociaciones sin la aprobación del ministro (real orden de 4 de julio de 1.927).

No ha querido dejar de hacer mención a todas estas normas jurídicas que se emitieron, relativas al derecho de asociación y concretamente al tema de las sanciones, para mostrar aunque sea brevemente, la posición del Estado respecto a este derecho en este período histórico, último del objeto de este trabajo; aunque insitiendo en no olvidar el hecho de que en este período, suspendidas las garantías constitucionales, se gobierna más a través de órdenes emanadas de manera oficiosa que ajustándose al formalismo legal (12).

Índice sistemático de textos legales

Períodos de la evolución histórica del derecho de asociación en España

(1.868 - 1.923)

I. — *La Revolución de 1.868*

- Decreto del Gobierno revolucionario de 20 de noviembre de 1.868.
- Constitución de 1.869: artículos 17 y 19.
- Orden de 25 de septiembre de 1.869.
- Código Penal 1.870.

II. — *Primera República.*

- Proyecto de la Constitución de 1.873: artículos 19 y 25.

III. — *La Restauración.*

- Decreto (de Serrano) de 8 de enero de 1.924 por el que se disolvía la I internacional.
- Orden de 7 de Febrero de 1.875 sobre asociaciones.
- La Constitución de 1.876: artículos 13, 14 y 17.
- Ley General de Asociaciones de 30 de Junio de 1.887.
- Proyecto de Ley de Asociaciones de 1.906.

Asociaciones religiosas.

- Real Decreto de 19 de septiembre de 1.901.
- Real Orden de 9 de abril de 1.902.
- Ley del Candado de 27 de diciembre de 1.910.

Asociaciones especiales de funcionarios civiles y militares.

1) *Funcionarios de la carrera judicial:*

- Real Orden de 20 de mayo de 1.915 en relación con la Ley Orgánica del Poder judicial

2) *Asociaciones militares.*

- Circular 4 de febrero de 1.875.
- Real Orden de 7 de febrero de 1.876
- Ley 29 de diciembre de 1.878
- Real decreto de 9 de abril de 1.900
- Ley de 29 de Junio de 1.918

3) *Asociación de funcionarios civiles.*

- Ley de bases de 28 de julio de 1.918
- Reglamento de 7 de septiembre de 1.918.

4) Asociaciones agrícolas.

- Ley de 28 de marzo de 1.906

Legislación represiva de las asociaciones posterior a 1.887

- Real Orden de 6 de abril de 1.892
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1.884
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1.884
- Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1.892 sobre delitos anarquistas.
- Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1.893 contra grupos anarquistas.
- Leyes de represión del anarquismo de 10 de julio de 1.894 y de 2 de septiembre de 1.896.
- Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1.896
- Real Orden de 9 de mayo de 1.903
- Ley de 23 de marzo de 1.906 de Jurisdicciones
- Proyecto de Ley de Asociación de 1.911

Dictadura de Primo de Rivera: suspensión de la Ley de 1.887

- Real decreto-ley de 26 de noviembre de 1.926
- Decreto-ley de 17 de marzo de 1.926
- Reforma del Código Penal de 1.928
- Orden circular de 8 de febrero de 1.929

María Luisa Velloso

Cáceres 1.981-82

NOTAS A LA INTRODUCCION

- (1) Este trabajo se plantea como el antecedente histórico del estudio sobre la formación y desarrollo posterior del régimen vigente de las «asociaciones» políticas en España a partir del año 1.974 hasta nuestros días, tema de mi próxima publicación.
- (2) DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá 30 de marzo al 2 de mayo de 1.948 (Artº 22). DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. O.N.U. 10-XII-1.948 (Artº 22). CONVENCION EUROPEA DE SALVAGUARDIA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES 4-XI-1.950 (Artº 11 nº 1 y 2). PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS. Naciones Unidas. 16-XII-1.966 (Art. 22). CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OEA. Pacto de San José de Costa Rica. 22-XI-1.969. Libertad de Asociación. Artº. 16. TEXTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. Eunsa. Pamplona 1.978. IVES MADIOT: DROITS DE L'HOMME ET LIBERTÉS PUBLIQUES. Collection Droit. Masson. Paris 1.976, pág. 81.
- (3) Guyot, P: L'ASSOCIATION DANS L'HISTORIE DU DROIT FRANÇAISE. Revue general du Droit, de la Legislation et de la Jurisprudencia, 1.910. Pág. 245 y ss.
- (4) El hombre aislado y solo, poco podrá en su lucha por la vida, la tendencia a la sociabilidad es innata en él, como dice Aristóteles: «el hombre es un ser naturalmente sociable. El individuo aislado no se basta a sí mismo, y es, respecto a la comunidad política, lo que las partes separadas son respecto al todo.» Aristóteles, POLITICA 1.253 a (ed. W. L. Newman) Oxford 1.887 V. II.
- (5) Claude. Albert, Colliard: LIBERTÉS PUBLIQUES. Précis Dalloz. 1.975 p. 661.
- (6) El propio Código Michau de 1.629 prohibía a los súbditos del rey formar ligas o asociaciones bajo pena de muerte y confiscación general de bienes. Un edicto de Agosto de 1.749 renueva estas prohibiciones y exige para la creación de comunidades eclesíasticas o laicas una autorización real expresa.
- (7) Son los cuatro momentos diferentes que señala Triepel: BEKÄMPFUNG, IGNORIERUM, LEGALISIERUNG, INKORPORIERUNG, aplicados en general a las libertades públicas. DIE STAATSVERRFASSUNG UND DIE POLITISCHEN PARTEIN. Berlín. 1.928. pág. 8.
- (8) El derecho positivo prohíbe estas asociaciones con las leyes de 5 de Febrero de 1.790 y decreto de 18 de Agosto de 1.792 para las congregaciones religiosas. La supresión de los gremios y corporaciones profesionales se realiza por el DECRETO D'ALLAR de 17 de marzo de 1.791 y la famosa «Ley de Chapelier» de 14 de Junio de 1.791.
- (9) Las disposiciones del Código Penal de 1.810 en este sentido fueron muy duras. El famoso artículo 291 establecía la autorización necesaria previa del Gobierno para la constitución de las asociaciones de más de 20 personas. Si no se cumplían estos requisitos se consideraba delito.
- (10) La Ley de 10 de Abril de 1.834 modifica el artículo 291 del Código Penal en el sentido de hacer todavía más eficaz su aplicación.
- (11) La Ley de 28 de Julio de 1.848 establece el sistema de libertad absoluta para las asociaciones no políticas este mismo sistema rige para las asociaciones políticas (clubs) que sean públicas. Salvo una declaración en el momento de su constitución y publicidad de sus sesiones. Sistema de prohibición absoluta para las asociaciones secretas. Sólomente se exige la autorización previa en su constitución para las asociaciones políticas no públicas.
- (12) Decreto de 25 de Marzo de 1.852: somete todas las asociaciones cualquiera que sea su fin al régimen de la autorización plena.
- (13) M, Hauriou: PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL. Madrid 1.927 pág. 518.
- (14) Según esta ley una asociación de pescadores se rige por las mismas reglas que un partido político, que desempeña un papel fundamental en la vida del país. Porque una y otro son asociaciones.
- (15) Sobre el tema pueden consultarse los siguientes libros:
Jean Rivero: LES LIBERTES PUBLIQUES. Thémis Droit Paris 1.977. Vol. 1 y 2.
R. Brichet: LES ASSOCIATIONS DE LA LOI DE 1.901. Paris Libraries Techniques 1.957.
J.M. Garrigou. Langrange: RECHERCHES SUR LES RAPPORTS DES ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS. Paris. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence 1.970.

V. G. Burdeau: *COURS DE LIBERTÉS PUBLIQUES*. 1.958-1.959. C—A. Colliard: *LIBERTÉS PUBLIQUES*. Dalloz 1.975. J. Robert: *LIBERTÉS PUBLIQUES*. Précis Domar. Paris 1.977.

J. Robert: *PROPOS SUR LE SAUVETAGE D'UNE LIBERTÉ*. RDP. 1.971.

(16) Hay que puntualizar en su fase postrevolucionaria porque el liberalismo durante la revolución francesa, según se ha estudiado anteriormente, se interesó muy poco en este derecho al considerarlo contrario a la ideología revolucionaria individualista e igualitaria.

(17) Es interesante, poner de manifiesto que ya en centurias anteriores (s. XVIII) existieron asociaciones de tipo cultural como por ejemplo las sociedades de amigos del País, regidas por una Resolución del Consejo de tiempos de Carlos III que contienen ya todos los elementos «modernos» de una asociación: estatutos, clases de socios, asambleas generales ordinarias y extraordinarias, directivos etc.

(18) Señala Cuello Calón que este tipo de incriminaciones ha llegado a Códigos aplicados en el siglo XX; austriaco (art. 285), alemán (art. 128) y polaco (art. 165). DERECHO PENAL. Tomo II. Barcelona 1.943. pág. 48.

(19) En los últimos años han surgido bastantes disposiciones legislativas que se refieren a ellas a partir de la Ley general de asociaciones de 24-XII-1.964 y sus normas complementarias, entre las que cabe destacar la ley que regula el derecho individual de libertad religiosa 28-VI-1.968. Ley sindical 17-II-1.971. Estatuto jurídico del derecho de asociación política 21-XII-1.964. Ley sobre regulación del Derecho de asociación sindical 1 abril 1.977. Ley de partidos políticos 4-XII-1.978. Y por último la constitución de 1.978, que reconoce el derecho de asociación en su artículo 22.

(20) Estas categorías que son «como los instrumentos» que regulan el derecho de asociación, las establezco basándome en mis estudios de este derecho a través de la Historia, del Derecho Comparado y del Régimen Vigente Español. Y pueden ser las siguientes: Posición del Estado ante el fenómeno asociativo y diferentes sistemas de constitución de asociaciones (necesidad o no de una autorización). Unidad o variedad de régimen jurídico (régimen-común y distintos regímenes especiales). Clases de Asociaciones de acuerdo con su régimen jurídico (generales y especiales). Diversidad de las Asociaciones por sus objetivos y la cualidad de sus miembros (religiosas, profesionales, laborales, culturales, políticas etc). Límites impuestos a la libertad de Asociación (Asociaciones prohibidas, Asociaciones ilícitas: prohibiciones administrativas, sanciones penales) Régimen de Gobierno de las Asociaciones: su funcionamiento y disciplina (Juntas, Asambleas, Organos). Régimen interno de las Asociaciones (Estatutos y Ordenanzas. Protección o tutela del Estado y modalidades del reconocimiento (adquisición de la personalidad jurídica: con capacidad limitada o plena); beneficios especiales: privilegios, monopolios. Jurisdicción competente en materia de Asociaciones (ordinaria, penal y administrativa). Diferentes procedimientos. Policía Administrativa de las Asociaciones (faltas y delitos asociativos, sanciones). Registro de las Asociaciones. Disolución de las Asociaciones.

I LA REVOLUCION DE 1.868

(1) Proclamando en su preámbulo: «El principio de asociación debe constituir de hoy en adelante parte de nuestro Derecho Político. De todo en todo olvidado por el antiguo sistema, casi en absoluto desconocido y por lo demás, severa y recelosamente vigilado por el régimen constitucional... el principio de asociación carece de precedentes en la Historia Jurídica de nuestro país... si el principio de asociación no es tradicional en la legislación española, es, en cambio una viva creencia de nuestra generación».

(2) Bozal Fernández, Valeriano: *JUNTAS REVOLUCIONARIAS, MANIFIESTOS Y PROCLAMAS DE 1.868*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1.968.

(3) Martínez Cuadrado, Miguel: *ELECCIONES Y PARTIDOS POLITICOS DE ESPAÑA (1.868-1.931)*. Taurus. Madrid 1.969. págs. 47 y ss.

(4) Este derecho se había apenas insinuado y archivado como una cuestión sin importancia en el bienio (1.854-1856) y años más tarde, en 1.862, quince mil obreros catalanes lo habían reclamado con un carácter político social, como un instrumento de «lucha noble y legal para oponer a la exigencia del capital otros capitales, para oponer a la riqueza hereditaria o adquirida el capital del ahorro».

(5) Artículo 17: «Tampoco podrá ser privado ningún español (...). Del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta u otro procedimiento semejante».

Del derecho de reunirse pacíficamente. Del «derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral»; y, por último del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, o al Rey y a las Autoridades. Respecto a este artículo se presentaron cinco enmiendas que fueron rechazadas.

(6) El «debate parlamentario» suscitado giró en rededor a las anteriores ideas. Sólo Cirilo Alvarez se levanta en contra, pero no sabe precisar los errores de la doctrina sustentada elocuentemente por Orense y Martos, quedándose en solitario frente al resto de la Cámara, que vota la aprobación del artículo 17, incluso Cánovas (los Carlistas se abstienen de votar). Los Diputados, impresionados sin duda ante el ejemplo de los Jueces Anglosajones, que juzgan sin necesidad de leyes, no se recatan en afirmar la ilegislabilidad de los derechos individuales, que si bien son anteriores a toda ley, necesitan de una norma que los regule en su ejercicio y los adecúe a las tradiciones y temperamento de cada país.

Por otra parte, la discusión parlamentaria se suscitó inoportunamente, pues la doctrina inmediatamente posterior (Santamaría y Mellado), diría que los derechos de reunión, asociación, petición y libre emisión del pensamiento, no son verdaderos derechos naturales, sino derechos mixtos, corroborando así la imprecisión de la doctrina en las Constituyentes del 69, a pesar de haberse dado la rara circunstancia de unanimidad, pues los republicanos, contra su costumbre, apoyaron el artículo reforzando los argumentos empleados por la Comisión.

(7) Respecto a los «partidos políticos» aunque no fueron extraños a la conciencia de los políticos y al fundamento del régimen constitucional desde la primera mitad del s. XIX, sin embargo fueron ignorados por la Constitución de 1.869 (que reconoce por primera vez el derecho de asociación), ya que del texto de sus artículos se desprende que la Constitución pensó casi exclusivamente en las órdenes religiosas, y nadie dedicó siquiera una alusión al derecho de asociación política, y lo mismo ocurrió al discutirse el texto de 1.876.

Los partidos fueron así en este periodo histórico desconocidos no sólo por el Derecho Constitucional, sino incluso por la legislación ordinaria que ya desde 1.869 regula diversos matices del derecho de asociación e incluso del derecho electoral.

Estudios sobre estructura y funciones de los partidos políticos (s. XIX) Andrés Borrego: ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA. Madrid 1.865; Alvaro Figueroa: BIOLOGIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS. Madrid 1.892.

(8) Diario de Sesiones del Congreso. 1.869.

(9) Artículo 19: «A toda asociación cuyos individuos delinquieren por medios que la misma les proporcione, podrá imponerse 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».

(10) Martínez Cuadrado, Miguel: Ob. cit. y loc. cit.

(11) Nota característica de este periodo en el ámbito de las asociaciones ya que va a ser éste el único de nuestra historia constitucional, en el que esta potestad va a estar conferida a los alcaldes.

(12) Este decreto iba dirigido a lograr la disolución de las agrupaciones que conspiraban contra la seguridad pública, los altos intereses de la Patria, la integridad del Territorio y el poder constituido («el preámbulo aludía directamente a la llamada internacional»). Asociación obrera de carácter anarquista nacida en España a partir del mismo 1.869 a través del movimiento socialista revolucionario.

(13) Ollas de Lima Gete B: LIBERTAD DE ASOCIACION EN ESPAÑA. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1.977. pág. 268.

EL DERECHO DE ASOCIACION DE LA 1º REPUBLICA

(1) *Innovación significativa es la que contiene el art. 25 de la Constitución al establecer que «Nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas».*

(2) *Decreto de 8 Enero 1.874 artículo 1º: «Quedan disueltas desde la publicación de este decreto 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.»*

(3) *Regia 4º. «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». Regla 5º. «Las sociedades dedicadas a objetos conocidamente benéficos, científicos y literarios, y los círculos y casinos de puro recreo, podrán continuar... Las autoridades procederán a suspender esas asociaciones desde el momento en que tengan noticias fundadas de que su verdadero carácter es el de círculos políticos, y darán cuenta al ministro de la Gobernación para que éste resuelva.»*

(4) *Sesión del 3 de Julio de 1.879, ruego del diputado señor Labra. «Proyecto de ley presentado al Congreso de Diputados el 26 de abril de 1.887 y reproducido en la Sesión de 12 de abril de 1.878». art. 1º «Toda asociación internacional, cualquiera que sea su denominación y especialmente la ATT, que tenga por objeto provocar la suspensión del trabajo, la abolición del derecho de propiedad, de la familia o de la religión, constituirá por el solo hecho de su existencia y de sus ramificaciones en Territorio Español, un atentado contra la paz pública.»*

(5) *Sánchez Agesta, Luis: «Curso de Derecho Constitucional comparado». Editora Nacional. Madrid 1.963, pág. 472.*

(6) *Art. 13 (Derechos de los españoles). En su párrafo 3 establece que «todo español tiene derecho de asociarse para los fines de la vida humana».*

«En el art. 14, que se refiere a las leyes de organización del ejercicio de los derechos,» establece que: «las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título les reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del Poder Público.»

«Determinarán así mismo la responsabilidad civil y penal a que han de quedar sujetos, según los casos, los jueces, autoridades y funcionarios de todas clases, que atenten a los derechos enumerados en este título.»
El art. 17, que se refiere a la «suspensión de garantías establece que:» «las garantías expresadas en los párrafos 1, 2 y 3 del art. 13 (párrafo 3º dº de asociación), no podrán suspenderse en toda la monarquía, ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias. 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 a que se refiere el párrafo anterior, sometiendo su acuerdo a la aprobación de aquellos los más pronto posible. Tampoco los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley.»

REGIMEN JURIDICO DE LAS ASOCIACIONES

(1) *Remito al lector a la excelente obra de Oriol Verges para un conocimiento más profundo del tema LAI INTERNACIONAL EN LAS CORTES DE 1.871. Universidad de Barcelona. Facultad de Filosofía y Letras. 1.964.*

(2) *Sesión del 3 de julio de 1.879, ruego del diputado señor Labra. «Proyecto de ley presentado al Congreso de Diputados el 26 de abril de 1.877» y reproducido en la sesión de 12 de abril de 1.878.*

Artículo 1º. «Toda asociación internacional, cualquiera que sea su denominación y especialmente la A.I.T., que tenga por objeto provocar la suspensión del trabajo, la abolición del derecho de propiedad, de la familia o de la religión, constituirá por el solo hecho de su existencia y de sus ramificaciones en territorio español, un atentado contra la paz pública.»

Artículo 2º. «El español, que después de la promulgación de la presente ley se afilie o haga acto de adhesión a la A. I. 7. o cualquiera otra asociación que profesare las mismas doctrinas o tenga el mismo objeto, será castigado, según las circunstancias, con la pena de prisión correccional y una multa de 50 a 1.000 ptas.»

Artículo 3º. «La pena marcada en el artículo anterior se aplicará al extranjero que en España se afilie o haga acto de adhesión a alguna de las asociaciones a que la presente ley se refiere.»

Artículo 4º. «La pena personal podrá aumentarse hasta cinco años de prisión menor y la multa de 2.000 ptas. para todo español o extranjero que acepte algún cargo en alguna de dichas asociaciones o que haya concurrido a su desenvolvimiento con conciencia del hecho, ya sea procurando suscripciones, adhesiones colectivas o individuales, ya sea propagando sus doctrinas, estatutos o circulares.»

Artículo 5º. «Todo el que preste o alquile a sabiendas un local para una o más reuniones de una parte o sección de las asociaciones mencionadas, será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50 a 500 ptas. sin perjuicio de las penas más graves a que se haya hecho acreedor, en conformidad con el Código penal, por los delitos que hayan podido cometerse con arreglo a la presente ley.»

Artículo 6º. «Todo obrero a quien se justifique que después de la publicación de la presente ley, pertenece a cualquiera de las asociaciones a que la misma se refiere, quedará privado de su libertad por el plazo que la autoridad determine.»

Artículo 7º. «Las disposiciones anteriores contrarias a la presente ley quedan derogadas.»

(3) *«Proposición de ley presentada al Congreso de Diputados el 15 de julio de 1.883». Artículo 6º, 7º, 8º, 10, 11 y 19 que se refieren al derecho de asociación.*

Artículo 6º. «Los fundadores o iniciadores de una asociación para cualquier de los fines de la vida humana, deberán poner en conocimiento de la autoridad gubernativa los reglamentos, estatutos o acuerdos, porque haya de regirse, ocho días antes por lo menos, de la constitución de la sociedad.»

«Deberá igualmente darse cuenta a la autoridad gubernativa de las modificaciones que se introduzcan en los estatutos de toda asociación. Según que la sociedad tenga carácter local, provincial o general, la autoridad gubernativa que debe tener conocimiento de los estatutos será el alcalde respectivo, el gobernador de la provincia, o el ministro de la Gobernación.»

Artículo 7º. «Si pasado el plazo fijado en el artículo presente no hubiera la autoridad gubernativa devuelto con su sello y firma uno de los ejemplares del escrito y de los reglamentos, estatutos o acuerdos que deben serle presentados, la asociación podrá constituirse sin necesidad de esperar la devolución de dichos documentos, pero sin perjuicio de la responsabilidad que correspondiese a los que resultasen culpables, si los Tribunales declaran ilícita la asociación constituida.»

Artículo 8º. «Cuando de los documentos a que se refieren los artículos anteriores se infiera que la asociación por su objeto o circunstancias pueda ser de las comprendidas en el artículo correspondiente del Código penal, la autoridad gubernativa remitirá inmediatamente copia certificada de dichos documentos al Tribunal competente, pero sin impedir que se constituya la asociación interina no se declare ilícita por sentencia ejecutoria.»

Artículo 10. «Toda asociación ha de estar representada y dirigida, para los efectos puramente jurídicos por persona que resida en territorio español.»

Artículo 11. «Se exceptúan de las disposiciones de esta ley las sociedades de crédito mercantiles e industriales, que continuarán como hasta aquí rigiéndose por sus leyes especiales.»

Artículo 19. «No se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades, disposición alguna preventiva que se refiera a los derechos garantizados por la presente ley.»

(4) *«Diario de Sesiones» del Congreso de 8 de Febrero y 12 de mayo de 1.883.*

(5) *«Diario de Sesiones» del Congreso de 17 de noviembre de 1.881.*

(6) *En lo que se refiere a las reuniones que celebren las asociaciones quedan sujetas a la Ley de reuniones públicas de 15 de Junio de 1.880.*

(7) *Artículo 2 de la ley de asociaciones 1.887.*

(8) *En el prólogo a la obra de J. M. Boix. REGIMEN LEGAL DE LAS ASOCIACIONES EN ESPAÑA. Barcelona 1.915, págs. 7 y 8.*

(9) *R. Guerrero Soro en el Prólogo a la obra de J. García Pesarrodona REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LAS ASOCIACIONES. Barcelona 1.950, pág. 5.*

(10) *DIARIO DE SESIONES, 8 de marzo de 1.876 y 8 de abril de 1.876. Leg. 1.876-1.875, T.I. pp. 310 y 728.*

(11) Decreto de 8 de mayo de 1.931 y Ley de 28 de Julio de 1.933.

(12) Estos hechos tenían su razón de ser en la benevolencia que por parte del poder habían venido disfrutando las órdenes religiosas, durante la Restauración, aún cuando el sustrato legal permaneciese invariable.

Para un estudio más profundo del Tema, recomendamos el libro de Castell, José Manuel: LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN LA ESPAÑA CONTEMPORANEA: Un estudio jurídico-administrativo (1.767-1.965) Taurus. Madrid. 1.973.

(13) art. 1º: «Proyecto de ley remitido por el Senado declarando necesaria la autorización del Ministerio de Gracia y Justicia para el restablecimiento de nuevas asociaciones pertenecientes a órdenes y congregaciones religiosas.

El Senado, tomando en consideración lo propuesto por el Gobierno de Su Majestad ha aprobado el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único. «No se establecerán nuevas asociaciones pertenecientes a órdenes o congregaciones religiosas, canónicamente reconocidas, sin la autorización del Ministerio de Gracia y Justicia consignada en el real decreto, que se publicará en la Gaceta de Madrid mientras no se regule definitivamente la condición jurídica de las mismas.

No se concederá dicha autorización cuando más de la tercera parte de los miembros que hayan de formar la nueva Asociación sean extranjeros.

«Si en el plazo de dos años no se publica la nueva ley de Asociación, quedará sin efecto la presente ley».

«Y el Senado lo pasa al Congreso de los Diputados, acompañando el expediente conforme a lo prevenido en el artículo 9º de la ley de 19 de julio de 1.837».

(14) Ley de Asociaciones francesas de 1.905. Véase al respecto el libro de Legendre, Pierre: HISTORIE DE L'ADMINISTRATION DE 1.750 A NOS JOURS. Presse Universitaires de France. Paris. 1.968. págs. 306 y ss.

(15) «En todo caso nos parece que las limitaciones o restricciones de un derecho tan grave como el consignado en la Constitución, que reconoce el de asociarse para los fines de la vida humana, no puede quedar mermado válidamente por acuerdos del poder ejecutivo». Martínez-Alcubilla: BOLETIN JURIDICO ADMINISTRATIVO. Anuario de Legislación y Jurisprudencia. Madrid 1.915, pág. 193.

(16) Alcubilla, incluye estas disposiciones en la Voz. ASOCIACION. Martínez Alcubilla, Marcelo: DICCIONARIO DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA. Madrid 1.915. V. II.

(17) Se exige junto a la documentación requerida una instancia solicitando la aprobación, informes personales, intervención del ministro de la Gobernación, de aprobación del ministro a cuyo ramo pertenezca la asociación. Y en algunos casos decisión final del Consejo de Ministros.

(18) Distingue Martínez Useros entre asociación y sindicato. Define la primera como «unión de elementos de un mismo oficio, con funciones de mera protección a sus miembros, sin aspiración profesional» y añade: «no ha parecido justo privar a los funcionarios del derecho de constituir estas entidades.» La sindicación en cambio, según este autor, cuando se refiere a los funcionarios «debe ser condenada sin reserva por estar en pugna abierta con la esencia del Estado». García Oviedo, C. y Martínez Useros, E. DERECHO ADMINISTRATIVO. EISA. Madrid 1.968, pág. 473, 9ª edición.

(19) Brenan, Gerald. EL LABERINTO ESPAÑOL, ANTECEDENTES SOCIALES Y POLITICOS DE LA GUERRA CIVIL. Trad. esp. Ruedo Ibérico. Paris 1.962, pág. 81.

(20) Ollas de Lima Gete, B: LA LIBERTAD DE ASOCIACION EN ESPAÑA. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1.977. pág. 66.

IV VIGENCIA DE LA LEY GENERAL DE ASOCIACIONES DE 1.887

(1) Carr, Raymond: ESPAÑA 1.808-1.939, trad. esp. Ariel. Barcelona 1.970, pág. 332, 2º edición.

(2) Punto 4º Real orden de 6 de abril de 1.892:

«De igual modo ha de cuidar V. S., de impedir que las asociaciones se ocupen en objeto distinto del marcado taxativamente en sus respectivos reglamentos; y en el caso de que por sus acuerdos, por sus actos o sus manifestaciones hubiera motivo fundado para presumir su existencia contraria a la moral pública, proceda V. S., a su inmediata suspensión en los términos y forma que establece el artículo 12. Teniendo al efecto en cuenta el concepto de la moral pública que se define en la sentencia del Tribunal Supremo, fecha 28 enero de 1.884, según la cual la «Asociación fundada en la anarquía y el colectivismo con el propósito de emprender y sostener la lucha del trabajo contra el capital y de los trabajadores contra la burguesía, es contraria a la moral pública, pues contradice la autoridad y la propiedad industrial».

(3) Diario de Sesiones del Congreso de 4 y 5 de mayo de 1.892.

(4) Diario de Sesiones del Congreso de 7 de mayo de 1.892.

(5) Tuñón de Lara, Manuel: EL MOVIMIENTO OBRERO EN LA HISTORIA DE ESPAÑA. Taurus. Madrid 1.972, pág. 337.

Díaz del Moral, Juan: HISTORIA DE LAS AGITACIONES CAMPESINAS ANDALUZAS (ANTECEDENTES PARA UNA REFORMA AGRARIA) Alianza. Madrid 1.969, 2º edición.

(6) Conclusiones basadas en los artículos 182 y 273 del Código Penal.

(7) Tuñón de Lara, Manuel: ob. cit. pág. 337.

(8) En esta disposición «debe considerarse reproducida» la real orden de 6 de abril de 1.892, aunque con las aportaciones de otros documentos, que han ido perfilando el contenido del derecho de asociación mediante la delimitación del orden social y político que debe respetarse.

(9) Castells, José Manuel: LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN LA ESPAÑA CONTEMPORANEA. Un estudio jurídico-administrativo. (1.767-1.965). Taurus. Madrid 1.973, págs. 302 y ss.

(10) Singularmente de la francesa de 1 de Julio de 1.901. Castels, José Manuel: ob. cit. y loc. cit.

(11) Carr, Raymond: ESPAÑA 1.808-1.939, Trad. esp. Ariel. Barcelona 1.970 pág. 544, 2º Edición.

(12) Elorza, Antonio: EL ANARCOSINDICALISMO ESPAÑOL BAJO LA DICTADURA (1.923-1.930). La GENESIS DE LA FEDERACION ANARQUISTA IBERICA (I). Revista de Trabajo, números 39-40, pág. 125 y ss.