



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

### XV LEGISLATURA

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 11

## I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.  
(624/000005)**

(Cong. Diputados, Serie B, núm. 141  
Núm. exp. 122/000126)

### ENMIENDAS

La senadora María Mar Caballero Martínez (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una enmienda a la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Palacio del Senado, 21 de abril de 2025.—**María Mar Caballero Martínez.**

#### ENMIENDA NÚM. 1

**De doña María Mar Caballero Martínez (GPMX)**

La senadora María Mar Caballero Martínez (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo único. Uno.**

#### ENMIENDA

De modificación.

Texto que se propone:

«Uno. Se añade una nueva disposición adicional quinta, que queda redactada del siguiente modo:

“Disposición adicional quinta. Disolución de asociaciones.

1. Con independencia de los fines y actividades sociales recogidos en los estatutos, y de su inscripción registral, será causa de disolución de las asociaciones, mediante resolución judicial, la realización de actividades que constituyan:

a. Apología del franquismo, bien ensalzando el golpe de Estado de 1936 o la dictadura posterior o bien enaltecendo a sus dirigentes, cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 12

víctimas del golpe de Estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

b. Apología del terrorismo, bien ensalzando a la banda terrorista ETA o cualquier otra organización terrorista o bien enalteciendo a sus dirigentes, miembros, colaboradores o presos, cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del terrorismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

2. El orden jurisdiccional civil será competente en relación con la disolución de las asociaciones por la causa prevista en el apartado anterior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 38.3 de la presente ley orgánica.

3. Corresponderá al Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción en este tipo de procesos.»

### JUSTIFICACIÓN

Si se considera que las asociaciones, como actores destacados de la sociedad civil organizada y en línea con los reiterados llamamientos de los organismos de derechos humanos que instan a hacer frente a las organizaciones que difunden discursos de incitación al odio y a la violencia en los espacios públicos, deben ser disueltas cuando realicen actuaciones públicas que supongan apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas, o inciten directa o indirectamente al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales; lo mismo debiera ocurrir con las asociaciones que realicen actuaciones públicas que supongan apología de la banda terrorista ETA o cualquier otra organización terrorista, que ensalcen el terrorismo o enaltezcan a sus dirigentes miembros, colaboradores o presos, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas, o inciten directa o indirectamente al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

La senadora María Carmen da Silva Méndez (GPPLU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula 3 enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Palacio del Senado, 29 de abril de 2025.—**María Carmen da Silva Méndez.**

### ENMIENDA NÚM. 2

**De doña María Carmen da Silva Méndez (GPPLU)**

La senadora María Carmen da Silva Méndez (GPPLU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo único. Uno.**

### ENMIENDA

De modificación.

Texto que se propone:

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Uno. Se añade una nueva disposición adicional quinta, que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional quinta. Disolución de asociaciones.

1. Con independencia de los fines y actividades sociales recogidos en los estatutos, y de su inscripción registral, será causa de disolución de las asociaciones, mediante resolución judicial, la realización de actividades que constituyan apología del franquismo, bien ensalzando el golpe de Estado de 1936 o la

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 13

dictadura posterior o bien enalteciendo a sus dirigentes, cuando concurre menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.

2. El orden jurisdiccional civil será competente en relación con la disolución de las asociaciones por la causa prevista en el apartado anterior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 38.3 de la presente ley orgánica.

3. Corresponderá al Ministerio Fiscal el ejercicio de la acción en este tipo de procesos. En todo caso, el Ministerio Fiscal valorará el ejercicio de la acción penal de disolución por delitos relativos al ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al delito de asociación ilícita, cuando concurren los supuestos de incitación al odio o a la violencia descritos en el primer apartado.

Asimismo se reconoce legitimación activa en esta materia a las asociaciones, entidades o personas jurídicas que tengan como fines la defensa de la memoria democrática y de las víctimas del golpe de Estado de 1936 y de la dictadura.»

### JUSTIFICACIÓN

El mero hecho de realizar apología del franquismo, del golpe de Estado o de la posterior dictadura debe ser motivo suficiente para ilegalizar a una asociación. Resulta intrínseco a estos actos el menosprecio y humillación de las víctimas, así como la incitación al odio. La redacción actual permite interpretar que pueden existir actos de apología del golpe de Estado o de la dictadura que sean lícitos y no merezcan declarar la ilegalidad de la asociación dejando esa cuestión a la interpretación judicial, la enmienda pretende eliminar esa posibilidad.

### ENMIENDA NÚM. 3

De doña María Carmen da Silva Méndez (GPPLU)

La senadora María Carmen da Silva Méndez (GPPLU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda a la **Disposición derogatoria nueva**.

### ENMIENDA

De adición.

Texto que se propone:

«Disposición derogatoria (nueva).

Quedan derogados los apartados e) y f) del artículo segundo de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía por ser contrarios al Derecho Internacional, vinculante también para el Estado español, en materia de persecución de crímenes de lesa humanidad».

### JUSTIFICACIÓN

La Ley 46/1977, de 15 de octubre, se ha constituido en la principal norma que permite mantener la impunidad de los crímenes cometidos durante el franquismo y que ha impedido la investigación y el enjuiciamiento, por parte de los Juzgados y Tribunales, de los crímenes internacionales cometidos por el régimen dictatorial franquista en el Estado español.

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, ha realizado recomendaciones para suprimir la incompatibilidad de los efectos de la Ley de Amnistía con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado español incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles ratificado antes de la aprobación de la Ley de Amnistía. Para lograrlo, debe privarse de efecto a las disposiciones de la Ley de Amnistía que obstaculizan todas las investigaciones y el acceso a la justicia sobre violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil, el franquismo y la transición.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 14

### ENMIENDA NÚM. 4

De doña María Carmen da Silva Méndez (GPPLU)

La senadora María Carmen da Silva Méndez (GPPLU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda a la **Disposición final nueva**.

#### ENMIENDA

De adición.

Texto que se propone:

«Disposición final (nueva). Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Se añade un nuevo artículo, 2 bis, a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con el siguiente tenor literal:

“Artículo 2 bis. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes no impedirá el juicio ni la condena de actos u omisiones que, en el momento de su comisión, constituyan, según el derecho reconocido por las naciones que conforman la comunidad internacional, los delitos señalados en los capítulos II, II bis, III y IV, del Título XXIV del Libro II de este Código Penal.”»

#### JUSTIFICACIÓN

Dada la situación generada en el Estado español respecto al mantenimiento de una situación de impunidad derivada de la falta de investigación de los crímenes contra la humanidad cometidos por la dictadura franquista y el enjuiciamiento de sus responsables, invocándose, entre otros argumentos para ello, el principio de legalidad establecido en los artículos 1 y 2 de nuestro actual Código Penal, se hace necesario incorporar al Derecho del Estado español una disposición contenida en diferentes instrumentos internacionales ratificados por el Estado español y a los que posteriormente se hará referencia, para que a las víctimas de la dictadura y sus familiares le sea reconocido, de forma eficaz, su derecho de acceso a la Justicia —derecho a la tutela judicial efectiva— conforme a los estándares exigidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula 6 enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Palacio del Senado, 7 de mayo de 2025.—La portavoz, **Alicia García Rodríguez**.

### ENMIENDA NÚM. 5

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Título de la Proposición de Ley**.

#### ENMIENDA

De modificación.

Se propone modificar el Título de la Proposición de Ley Orgánica.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 15

El título de la Proposición de Ley pasa a ser el siguiente:

«PROPOSICIÓN DE LEY ÓRGÁNICA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 515 DE LA LEY ÓRGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL»

### JUSTIFICACIÓN

En coherencia con las otras enmiendas de este Grupo parlamentario.

### ENMIENDA NÚM. 6

#### Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Preámbulo**.

### ENMIENDA

De supresión.

Se propone la supresión de los siguientes párrafos del Preámbulo:

~~Dentro de tal ordenamiento aparece la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que impulsa un proceso de memoria como componente esencial de la configuración y desarrollo de una sociedad avanzada como la española.~~

~~Las asociaciones, como actores destacados de la sociedad civil organizada, no pueden ser ajenas a estos procesos memorialistas, por lo que la propia Ley 20/2022, de 19 de octubre, en línea con los reiterados llamamientos de los organismos de derechos humanos que instan a hacer frente a las organizaciones que difunden discursos de incitación al odio y a la violencia en los espacios públicos, acomete una serie de medidas entre las que se encuentra establecer como causa legal de disolución de las asociaciones la consistente en realizar actuaciones públicas que supongan apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas, o inciten directa o indirectamente al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.~~

~~Así la disposición adicional séptima de dicha Ley 20/2022, de 19 de octubre, establece que:~~

~~«En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la modificación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con el objeto de incluir como causa de disolución de las asociaciones la realización pública de apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales.»~~

~~En consecuencia, resulta imprescindible dar cumplimiento a este mandato contenido en la Ley 20/2022, de 19 de octubre.~~

~~Para la efectiva aplicación de lo dispuesto en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, se ha de tener en cuenta una doble consideración. Por un lado, que dentro del concepto de asociación se han de entender comprendidas las agrupaciones de asociaciones en forma de federación, confederación y unión. Por otro, que el motivo de disolución se aplicará con independencia de los fines teóricos y actividades plasmados en los estatutos, y de que la asociación haya cumplido o no el deber de inscripción registral, toda vez que en nuestro sistema legal las asociaciones adquieren personalidad jurídica y plena capacidad de obrar desde el momento mismo de suscribir el acta fundacional, previéndose el registro a los solos efectos de publicidad.~~

~~Por todo ello, junto con las causas de disolución previstas en la legislación penal y civil, o las que se puedan establecer en leyes especiales, se añade a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, en tanto que ley general de asociaciones, una nueva causa de disolución de las asociaciones comunes. Una disolución que, como establece el artículo 22.4 de la Constitución, escapa a la esfera administrativa y sólo podrá ser acordada por resolución judicial.~~

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 16

### JUSTIFICACIÓN

En coherencia con las otras enmiendas de este Grupo parlamentario.

### ENMIENDA NÚM. 7

#### Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Preámbulo**.

### ENMIENDA

De adición.

Se propone la adición en el Preámbulo de los siguientes párrafos tras el primero y segundo:

«No obstante, en el contexto actual, y recogiendo el sentir de los ciudadanos, se hace necesario responder a la demanda de considerar ilegales aquellas asociaciones que, por medios violentos o con incitación a la utilización de medios violentos, promuevan cualesquiera valores que sean incompatibles con la democracia, el Estado de Derecho, el orden público y constitucional, la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes, conforme a los estándares definidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por la profunda huella de dolor causada en nuestra historia reciente, no puede olvidarse tampoco que entre este tipo de asociaciones se incluyen las situadas en la órbita de grupos terroristas o que actúan como sus herederos políticos, como es el caso señalado de la banda terrorista ETA.

Asimismo, resulta obligada en esta materia la referencia a la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, sobre la importancia de la memoria histórica para el futuro de Europa (2019/2819(RSP)). En ella se subraya que “recordar a las víctimas de los regímenes totalitarios y autoritarios, y reconocer y divulgar el legado común europeo de los crímenes cometidos por las dictaduras estalinista, nazi y de otro tipo es de vital importancia para la unidad de Europa y de los europeos, así como para consolidar la resiliencia europea frente a las amenazas externas actuales”. En este sentido, el Parlamento Europeo, tras condenar “toda manifestación y propagación de ideologías totalitarias, como el nazismo y el estalinismo, en la Unión”, “pide una cultura común de memoria histórica que rechace los crímenes de los regímenes fascistas y estalinistas, y de otros regímenes totalitarios y autoritarios del pasado, como medio para fomentar, en particular entre las generaciones más jóvenes, la resiliencia ante las amenazas modernas que se ciernen sobre la democracia”.

Por ello, de conformidad con el artículo 22.2 y 25.1 de la Constitución, para cumplir el principio de legalidad penal, al que también se refiere el artículo 38.2 a) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, se plantea la presente reforma del Código Penal para introducir en el artículo 515 un nuevo punto 5.º que tipifique este nuevo supuesto penal de asociación ilícita.»

### JUSTIFICACIÓN

En coherencia con las otras enmiendas de este Grupo parlamentario.

### ENMIENDA NÚM. 8

#### Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo único**.

### ENMIENDA

De modificación.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 17

Se propone que el Artículo único pase a tener la siguiente redacción:

«Artículo único. Modificación del artículo 515 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, añadiendo un punto 5.º, en los siguientes términos:

5.º Las que, mediante el uso de la violencia, la amenaza o la incitación directa y pública a la violencia, promuevan:

a) Sistemas políticos o ideologías que pretendan destruir o subvertir el orden constitucional democrático o el Estado de Derecho.

b) Cualesquiera sistemas políticos, regímenes o gobiernos totalitarios, autoritarios, o que nieguen los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por España.

c) Principios y valores que sean incompatibles con la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político y la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes como fundamento del orden político y de la paz social.»

### JUSTIFICACIÓN

Subsanar la grave discriminación que se contiene en la Proposición de Ley Orgánica, al centrarse exclusivamente en un tipo concreto de asociación y obviar otras que puedan también promover otros sistemas políticos o ideologías de carácter totalitario, autoritario o contrarias a los principios democráticos.

Con el fin de proteger el orden democrático y la paz social, introducir el elemento de uso de la violencia o la incitación a la violencia, que justifica la intervención del legislador penal. Por tanto, es imprescindible la modificación del Código Penal, lo que además es conforme con el artículo 22.2 CE y con el artículo 38.2 a) de la Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

### ENMIENDA NÚM. 9

#### Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo único. Uno.**

### ENMIENDA

De supresión.

En el Artículo único, se propone suprimir el apartado Uno, por el que se añade a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, una nueva disposición adicional quinta.

### JUSTIFICACIÓN

Eliminar del texto remitido por el Congreso de los Diputados una disposición con contenido inconstitucional y que entraña una injustificable discriminación entre los sistemas políticos o ideologías de carácter totalitario, autoritario o contrarios a los principios democráticos, en función de su signo político.

La nueva disposición adicional quinta que se pretende introducir en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, no se ajusta al artículo 22.2 de la Constitución Española, según el cual «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales». No cabe, por tanto, declarar ilegal una asociación por razón de sus fines y medios, si éstos previamente no están tipificados como delitos. Sin embargo, en el Código Penal no existe ningún tipo que establezca la punibilidad de las acciones descritas en el texto remitido por el Congreso de los Diputados. En concreto, no encajan en ninguno de los cuatro supuestos del artículo 515 del Código Penal, donde se desarrolla el artículo 22.2 CE, tipificando como delito los fines o medios de las asociaciones que se consideran ilegales.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 254

9 de mayo de 2025

Pág. 18

Por otra parte, la redacción de la nueva disposición adicional de la Proposición de Ley Orgánica recurre de manera equivocada a la figura de la apología, obviando que, tal como establece el Código Penal en su artículo 18.1, segundo párrafo: «La apología sólo será delictiva como forma de provocación y si por su naturaleza y circunstancias constituye una incitación directa a cometer un delito». Sin embargo, ninguno de los tres supuestos de apología que establece el texto remitido por el Congreso de los Diputados cumple esta condición.

---

### ENMIENDA NÚM. 10 Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo único. Dos**.

#### ENMIENDA

De supresión.

Se propone suprimir el apartado Dos del Artículo único de la Proposición de Ley Orgánica, por el que se modifica el apartado 1 de la disposición final primera de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

#### JUSTIFICACIÓN

En coherencia con la enmienda anterior.

---

La presente publicación recoge la reproducción literal del texto de las enmiendas presentadas en el Registro electrónico de la Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria de la Secretaría General del Senado.