



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Voto particular que formulan los magistrados don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño al auto sobre levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de Derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, dictado por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1014-2025.

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el debido respeto a la opinión de los magistrados que han mostrado su conformidad con el auto, formulamos el presente voto particular por considerar necesario expresar nuestra discrepancia tanto con la fundamentación jurídica contenida en el mismo como con su parte dispositiva, en la medida en que acuerda el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley objeto de recurso, suspensión que fue acordada desde la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad -12 de febrero de 2025- mediante providencia de 26 de febrero de 2025, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 57, de 7 de marzo de 2025.

A) Cuestión de orden en la resolución de los asuntos

1. Con carácter previo debe hacerse referencia a una cuestión de orden en la resolución de los asuntos. Hace más de un año, en concreto el 29 de mayo de 2024, se registró otro recurso de inconstitucionalidad -el núm. 3951-2024-, similar al que ahora nos ocupa, interpuesto también por el presidente del Gobierno contra otra ley derogatoria, en concreto, la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de Aragón, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de Memoria Democrática de Aragón.

2. Dicho recurso de inconstitucionalidad dio lugar a que por providencia de 17 de junio de 2024, dictada por el pleno de este Tribunal, se acordara la admisión a trámite y la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso -como se ha indicado, el 29 de mayo de 2024-. También dio lugar -dos meses después- a que por diligencia de ordenación dictada hace casi un año -en concreto el 29 de julio de 2024-, se acordó oír al abogado del Estado y a las Cortes de Aragón, por plazo de cinco días, para que expusieran lo que se considere conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de

dicha suspensión. Y, una vez evacuado dicho trámite por el Abogado del Estado el 3 de septiembre de 2024 -habiéndolo hecho previamente las Cortes de Aragón el 20 de agosto de 2024-, se acordó, mediante la correspondiente adición al orden del día del Pleno de 5 de noviembre de 2024, la inclusión del asunto para su deliberación, procediéndose al reparto del auto que resolvía sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la mencionada Ley. Dicho asunto, unos días después, fue retirado del orden del día sin que se llegara a deliberar. De este modo, ha transcurrido con creces el plazo máximo de cinco meses desde la suspensión de la ley aragonesa sin que se haya adoptado la preceptiva decisión sobre su mantenimiento o levantamiento, incumpléndose los arts. 161.2 CE y 65.2 LOTC, lo que ha dado lugar a una situación de inseguridad jurídica, que dificulta a los destinatarios de la norma adaptar su conducta con certeza al marco legal vigente.

3. Pues bien, no se encuentra justificación alguna a la circunstancia de que estando pendiente desde hace casi un año la decisión sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión de la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de Aragón, por la que se deroga la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de Memoria Democrática de Aragón, se decida anticipar la resolución respecto de la Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria.

B) Sobre el fondo del asunto

Doctrina constitucional sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión

4. En primer lugar, la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional establece de forma reiterada que la suspensión de una norma autonómica al amparo del artículo 161.2 CE tiene un carácter cautelar y excepcional. Tal como destaca la doctrina constitucional el mantenimiento de la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2).

5. Los criterios que ha venido aplicando este tribunal para decidir estos casos son los siguientes: (i) “es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión” (ATC 51/2021, de 22 de abril); (ii) esta valoración debe



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. La suspensión solo procede en presencia de perjuicios *ciertos y efectivos*, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; (iii) el mantenimiento de la suspensión “requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación” (por todos, ATC 51/2021, de 22 de abril).

6. Fuera de los casos anteriores, este tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión en los siguientes supuestos excepcionales sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría: (i) cuando los preceptos impugnados guardan similitud con otros ya declarados inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros); (ii) en los casos en los que el levantamiento de suspensión llevaría acarreado el bloqueo de las competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); y (iii) o en aquellos supuestos que exceden de una situación normal de controversia debido a que suscitan cuestiones de gran relieve constitucional (ATC 53/2015, de 3 de marzo, FJ 3).

No concurren las causas excepcionales previstas por la jurisprudencia que permitirían mantener la suspensión: falta de motivación del auto.

7. Debe indicarse que atendiendo a la doctrina jurisprudencial, resulta inviable sostener que la entrada en vigor de la Ley 1/2024, de derogación de la Ley autonómica de memoria, pueda provocar daños irreparables, ya sea en la esfera de los derechos subjetivos de las víctimas o en el cumplimiento del deber de colaboración institucional en materia de memoria democrática, como alega, sin levantar la carga probatoria el abogado del Estado.

8. Debe destacarse que la suspensión solo puede mantenerse si concurren perjuicios ciertos y efectivos, no hipotéticos ni potenciales. La mera derogación de una ley autonómica, sin la promulgación simultánea de una nueva normativa que contradiga o paralice la legislación estatal, no puede considerarse generadora de perjuicio irreparable alguno, y mucho menos de aquellos que revistan una gravedad constitucional tal que justifique una medida excepcional como es la suspensión cautelar de una ley.

- 9.El auto pretende justificar la existencia de perjuicios irreparables derivados del levantamiento de la suspensión normativa, sin embargo, en su desarrollo no se aporta ninguna evidencia concreta que permita calificar tales perjuicios como reales, efectivos e irreversibles. Se alude genéricamente a una “rebaja del nivel de protección” de las víctimas sin identificar con claridad qué derechos quedarían afectados ni cómo se produciría tal afectación en la práctica.
- 10.Se parte de la premisa de que el retorno a la legislación básica estatal implica automáticamente una merma en la protección de derechos, pero no se explica cómo esa supuesta rebaja se traduciría necesariamente en un perjuicio concreto e irreparable para personas determinadas.
- 11.Por otro lado, los perjuicios invocados no se describen de manera precisa ni se apoyan en datos verificables. Se hace referencia a conceptos indeterminados como “estructuras administrativas” o “configuración organizativa”, pero sin especificar qué actuaciones administrativas quedarían anuladas de modo irreparable o qué derechos dejarían de ser ejercitables de forma efectiva e irreversible.
- 12.El texto únicamente recurre a la utilización del término irreversible, vinculándolo al tiempo: el “carácter irreversible del paso del tiempo” como elemento agravante del daño. Sin embargo, esta consideración, por sí sola, no basta para justificar la irreparabilidad jurídica del perjuicio. La irreversibilidad del tiempo es una realidad objetiva, pero no constituye daño jurídico en tanto no se identifique la concreta pérdida de una facultad o derecho que no pueda ser posteriormente restaurado.
- 13.Asimismo, el razonamiento incurre en circularidad lógica. Se afirma que el desmantelamiento de la actuación administrativa causaría un daño irreparable, y se sostiene a su vez que hay daño irreparable porque se desmantelaría la estructura administrativa.
- 14.La vigencia plena y eficacia directa de la Ley 20/2022, de Memoria Democrática -frente a la que se encuentran pendientes dos recursos de inconstitucionalidad-, refuerza aún más la conclusión anterior. Esta norma estatal, establece un completo régimen jurídico en la materia, que incluye medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y cuya ejecución corresponde directamente a la Administración General del Estado, sin quedar condicionada a la existencia o no de normativa autonómica complementaria. En tal sentido, su exposición de motivos indica, con toda claridad, que “esta ley por un lado viene a regular la actividad del Estado dentro del ejercicio de sus competencias propias; en segundo lugar, viene



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

a establecer una previsión de mínimos que garantiza la igualdad en el ejercicio de derechos, sin menoscabar la regulación autonómica existente en el ámbito de sus competencias; y en tercer lugar, *constituye el derecho supletorio en la materia*”.

- 15.El auto, frente al que se formula el presente voto particular, adolece de una carencia especialmente significativa desde el punto de vista jurídico-constitucional: no contiene la más mínima argumentación relativa a la vigencia plena y la eficacia directa de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, evitando de este modo dar respuesta a los argumentos formulados por el Gobierno y el Parlamento de Cantabria, omisión, que resulta determinante para descartar -como procedía- la concurrencia de los presupuestos habilitantes para mantener la suspensión de la Ley autonómica 1/2024, de Cantabria.
- 16.Que el auto no incluya ninguna consideración, ni siquiera incidental, acerca del valor jurídico de dicha norma básica estatal en relación con los posibles perjuicios que se alegan como fundamento del mantenimiento de la suspensión, revela una fractura lógica en su motivación. Si, como afirma reiteradamente este tribunal (ATC 51/2021, entre otros), la suspensión de una ley requiere perjuicios ciertos, efectivos y de imposible o muy difícil reparación, y si además recae sobre el Gobierno la carga de acreditarlos, no es sostenible que el tribunal ignore la existencia de una norma estatal plenamente vigente que precisamente garantiza el objeto cuya protección se invoca para mantener la medida cautelar.
- 17.En este contexto, la salvaguarda de la dignidad de las víctimas, la preservación de su memoria y el respeto a los derechos subjetivos que les son reconocidos – sobre los que no puede proyectarse la doctrina relativa a la existencia de perjuicios especialmente causados por afectar a derechos fundamentales, como erróneamente sugiere la ponencia [FJ 3 (ii)] con el riesgo de desdibujar el alcance y contenido de los derechos consagrados en el Título I de la Constitución- no quedan en modo alguno condicionada a la existencia de una ley autonómica.
18. Como ha señalado el propio Gobierno de Cantabria, el estatuto jurídico de las víctimas se encuentra garantizado por el Derecho Internacional y por la legislación básica estatal, y su aplicación no se ve obstaculizada por la derogación de una ley autonómica. Por el contrario, cualquier carencia competencial en este ámbito puede ser suplida directamente por el Estado, conforme a los mecanismos previstos en la propia Ley 20/2022 y en el marco de colaboración previsto en su artículo 14. De hecho, tal y como refleja la exposición de motivos y el articulado de la Ley 20/2022, muchas de las obligaciones en ella recogidas -como el Banco Estatal de ADN, el Mapa de Fosas, los Catálogos de símbolos o la creación de registros

estatales- son de competencia exclusiva estatal y despliegan sus efectos sin necesidad de colaboración legislativa autonómica.

19.De este modo, resulta evidente que no se acredita ni se razona de forma consistente la existencia de daños irreparables en la esfera de los derechos subjetivos de las víctimas ni en el interés público estatal. La protección jurídica que ofrece la Ley 20/2022 sigue operando con independencia de la existencia o vigencia de una norma autonómica específica, tal como ocurre actualmente en diversas Comunidades Autónomas que no disponen de legislación propia en esta materia.

Prohibición de prejuzgar el fondo del recurso: improcedencia de justificar la suspensión con argumentos sustantivos

20.Por otra parte, la doctrina constitucional consolidada establece que, en la decisión sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de una norma impugnada por el Gobierno al amparo del artículo 161.2 CE, no cabe valorar la viabilidad del recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Esta regla responde a la necesidad de evitar cualquier prejuzgamiento anticipado del fondo del asunto, el cual solo puede ser dilucidado en la futura sentencia.

21.Desde esta premisa, el argumento que pretende justificar el mantenimiento de la suspensión con base en los efectos sustantivos y organizativos de la norma impugnada incurre en una quiebra de dicho principio, pues se apoya explícitamente en los motivos que sustentan el recurso del Gobierno. Afirmaciones como que la norma “implica una rebaja del nivel de protección de esas víctimas” o que “quedaría limitado [el sistema autonómico] a lo dispuesto en la legislación básica” constituyen un juicio anticipado sobre la constitucionalidad de la norma autonómica, que es precisamente lo que debe evitarse en esta fase procesal. En esta misma línea, tampoco es aceptable, en este contexto, justificar la suspensión con base en una supuesta desarticulación o desmantelamiento de la estructura administrativa autonómica.

22.En definitiva, utilizar argumentos sustantivos similares a los alegados por el Gobierno para justificar el mantenimiento de la suspensión equivale a realizar un enjuiciamiento anticipado de la validez constitucional de la norma, lo que contradice frontalmente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las medidas cautelares en esta clase de procesos. Si no existen

razones para justificar los perjuicios de imposible o difícil reparación derivados del levantamiento de la suspensión, ésta debió haber sido levantada.

Inexistencia de perjuicios irreparables y razones para levantar la suspensión

23. En conclusión, debemos afirmar que no concurren ninguno de los presupuestos por los que proceda el mantenimiento de la suspensión. La Ley estatal 20/2022, de Memoria Democrática, es plenamente aplicable en todo el territorio nacional con independencia de la existencia o no de legislación autonómica complementaria. Así lo demuestra, como bien alega el Gobierno de Cantabria, el hecho de que otras comunidades autónomas -como Madrid, Galicia, Murcia o Castilla-La Mancha- carecen de leyes propias en la materia y aplican directamente la normativa básica estatal, sin que ello haya sido considerado lesivo para el interés general o para los derechos de las víctimas.
24. Además, es preciso recordar que la ley impugnada tiene un contenido meramente derogatorio, sin establecer un nuevo régimen normativo alternativo. La derogación de una ley forma parte del ejercicio legítimo de la potestad legislativa y constituye una manifestación directa del principio democrático y del pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución. La voluntad del legislador de derogar una norma previa no puede considerarse, por sí sola, una infracción constitucional ni puede dar lugar a la suspensión cautelar sin una motivación reforzada.
25. Por otro lado, el propio auto viene a reconocer que no concurren en el presente caso los supuestos excepcionales que permitirían mantener la suspensión sin ponderación de perjuicios: no existe similitud con normas previamente declaradas inconstitucionales, no se produce un bloqueo de competencias estatales y no se plantea una controversia de especial relevancia constitucional. En consecuencia, al no concurrir ninguno de los supuestos que la jurisprudencia ha admitido de forma excepcional, y al no haberse acreditado perjuicios efectivos, el mantenimiento de la suspensión resulta injustificado.
26. Por otra parte, la especial gravedad de lo resuelto en el presente auto radica en que, conforme a la doctrina constitucional invocada, este pronunciamiento podría ser utilizado como precedente para justificar el mantenimiento de la suspensión de otras leyes de contenido análogo aprobadas por distintas comunidades autónomas, sin exigir una fundamentación adicional o específica que acredite la concurrencia de los presupuestos constitucionales exigidos para una medida de tal excepcionalidad.

27. De modo que la falta de prueba efectiva de perjuicios irreparables, la vigencia autónoma de la legislación estatal, la legitimidad democrática del legislador autonómico para derogar leyes previas y la ausencia de circunstancias excepcionales debieron haber llevado al Tribunal a acordar el levantamiento de la suspensión. La decisión adoptada no solo se aparta de la jurisprudencia consolidada, sino que supone una injerencia desproporcionada en la autonomía legislativa de las comunidades autónomas.

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a diez de junio de dos mil veinticinco.