

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20269 Pleno. Auto 88/2025, de 9 de septiembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 3112-2025. Mantiene parcialmente la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 3112-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2025:88A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3112-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con los arts. 1, apartado 3; 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana, ha dictado, con ponencia de la magistrada doña Laura Díez Bueso, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 29 de abril de 2025, el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, apartado 3; 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley de les Corts Valencianes 5/2024).

El recurso parte de la unidad de sentido de todos los preceptos impugnados y sostiene la inconstitucionalidad de la derogación de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley de les Corts Valencianes 14/2017), siendo esta sustituida por una nueva norma que, según el recurso y en contra de lo dispuesto en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de memoria democrática (en adelante, Ley 20/2022) restringe los derechos de las víctimas reconocidos en la ley estatal y menoscaba las competencias estatales. En síntesis, el recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en los siguientes motivos de impugnación: (i) la vulneración del Derecho internacional de los derechos humanos y de los arts. 10 y 15 CE, ya que la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 persigue sustituir el estatuto jurídico de las víctimas de vulneraciones graves de derechos humanos previsto en el Derecho internacional y en la normativa estatal y sustituirlo por el más restrictivo, configurado en la ley recurrida, que elimina los derechos a la verdad y a la reparación pública; (ii) la vulneración de los principios de colaboración y de cooperación y del art. 149.1.1 CE, ya que la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 implica el incumplimiento de las previsiones de la Ley 20/2022 y, en concreto, de sus arts. 11 (reconocimiento de la memoria democrática de las víctimas), 15 (derecho a la verdad), 34 (deber de memoria) y 52 (protección de los lugares de memoria), y la vulneración del deber de cooperación, que se limita a lo dispuesto en el

art. 3, con lo que se excluye de la cooperación todo lo relativo a los derechos a la verdad, reparación y las garantías de no repetición, así como el acceso al sistema educativo de los contenidos propios de la memoria democrática; (iii) la vulneración del art. 149.1.30 CE, ya que la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 imposibilita la aplicación de la normativa estatal en relación con la materia educativa, y (iv) la vulneración del art. 149.1.6 CE, que se predica específicamente respecto de los arts. 1.3 y 2.4 de la ley impugnada.

El presidente del Gobierno invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a los efectos de que se produjera la suspensión de la aplicación de la disposición recurrida.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, mediante providencia de 27 de mayo de 2025, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a les Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat Valenciana, igualmente por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso –29 de abril de 2025– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» –5 de junio de 2025– para los terceros, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Por sendos escritos presentados el día 12 de junio de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de sus respectivas cámaras de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el 20 de junio de 2025, el Consell de la Generalitat Valenciana, representado y defendido por el abogado de la Generalitat Valenciana, se personó en el procedimiento, presentó sus alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la ley e interesó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. Por escrito presentado el 23 de junio de 2025, el letrado de les Corts Valencianes, en la representación que ostenta de la Cámara, se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones. En dicho escrito terminaba suplicando el dictado de una sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad y declare la conformidad de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana con el ordenamiento constitucional y estatutario.

6. El secretario de justicia del Pleno, por diligencia de ordenación de 25 de junio de 2025, acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Consell de la Generalitat Valenciana, mediante escrito registrado el 3 de julio de 2025, solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

El abogado del Consell la Generalitat Valenciana comienza efectuando unas consideraciones generales sobre el fondo del recurso de inconstitucionalidad. A su juicio, se trata de un recurso preventivo, basado en hipótesis y conjeturas carentes del más mínimo fundamento.

Dicho esto, tras exponer la doctrina constitucional sobre los criterios aplicables para decidir este tipo de incidentes, solicita el levantamiento de la suspensión por las siguientes razones:

a) La finalidad de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024, como la de la Ley 20/2022 estatal, es reconocer, proteger y procurar reparación a las víctimas de violencia social, política, ideológica, religiosa, etc., si bien el ámbito temporal de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 abarca, además del período comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936 y la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, el «período histórico comprendido entre 1931 y nuestros días». La aplicación de los preceptos impugnados de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 no pone en riesgo el objeto litigioso porque la vigencia y efectividad de la norma autonómica en modo alguno supone la derogación o restricción de las previsiones de la Ley 20/2022 estatal.

b) En segundo lugar, apunta que la Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025, ha consignado una partida presupuestaria para asegurar la efectividad y aplicación de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024. Se refiere así al programa presupuestario 126D00, «Concordia y fomento del autogobierno», que cuenta con una dotación presupuestaria de 3 797 600 €.

c) En relación con el supuesto riesgo de inaplicación de las previsiones de la legislación estatal en materia educativa, explica que lo dispuesto en la Ley 20/2022 estatal es aplicable en la Comunitat Valenciana y de obligado cumplimiento para la administración educativa autonómica, aunque no se dote de una norma que reproduzca lo establecido en la normativa básica. De hecho, señala que en la Comunitat Valenciana están vigentes los decretos del Consell 107/2022, de 5 de agosto, por el que se establece la ordenación y el currículo de educación secundaria obligatoria, y 108/2022, de 5 de agosto, por el que se establece la ordenación y el currículo de bachillerato, que incluyen referencias a la «memoria democrática» entre las materias a impartir y las competencias a desarrollar.

d) Por último, niega la apariencia de buen derecho del recurso de inconstitucionalidad, pues no hay ninguna disposición de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 que pueda llevar al bloqueo de las competencias estatales y, frente a lo que se afirma en la demanda, quienes tienen reconocida la condición de víctimas por la Ley 20/2022 ven ratificado este reconocimiento con la Ley de les Corts Valencianes 5/2024, de manera que la dignidad de las víctimas y su derecho a la integridad moral se ven reforzados y mejorados por la norma autonómica objeto de impugnación.

8. Mediante escrito presentado el 3 de julio de 2025, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interesó el mantenimiento de la suspensión.

El presidente del Gobierno, tras exponer la jurisprudencia constitucional en la materia y destacar que el objeto del incidente de suspensión se plantea al margen de la resolución sobre el fondo del litigio, desarrolla los que considera que son los efectos perjudiciales que el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada podría previsiblemente ocasionar, tanto a la esfera de derechos de la ciudadanía valenciana y, particularmente, a la protección de la dignidad de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura, como a la plena efectividad de la Ley 20/2022.

a) En primer lugar, destaca la grave afectación que implicaría el levantamiento de la suspensión al cumplimiento del deber de colaboración autonómico con la normativa estatal, señalando que el daño irreparable a la implementación de las políticas públicas de memoria democrática ya se ha evidenciado en hechos concretos. En este sentido, indica que, desde la entrada en vigor de la ley recurrida y hasta su suspensión, la colaboración ha sido prácticamente inexistente y las actuaciones de investigación, localización y exhumación han sido mínimas.

Los perjuicios que provocaría el levantamiento de la suspensión también se evidencian a partir de los datos que ofrece el Consejo Territorial de Memoria

Democrática, que ponen de relieve que se han reducido drásticamente las intervenciones basadas en los principios de verdad o justicia. En concreto, se indica que el único proyecto presentado por la Comunitat Valenciana desde 2024 es la financiación del laboratorio de la Fundación para el Fomento de la Investigación Sanitaria y Biomédica (FISABIO), para identificación genética de los cuerpos exhumados durante la anterior legislatura, no habiéndose implementado ni un solo proyecto para continuar las exhumaciones que venían ejecutándose en años anteriores. Todo ello acredita que el levantamiento de la suspensión constituye un grave perjuicio para el desarrollo de las actuaciones de búsqueda de desaparecidos y exhumación de fosas de víctimas.

También se vería perjudicada la confección del catálogo de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática previsto en el art. 36 de la Ley 20/2022.

A ello se añade la afectación en el ámbito educativo, pues no podrán desarrollarse las previsiones del art. 44 de la Ley 20/2022 referidas a la consecución de los fines del conocimiento de la historia y de la memoria democrática española y la lucha por los valores y libertades democráticas, en el material docente y el mandato a las administraciones educativas para la inclusión en los planes de formación inicial y permanente del profesorado de la actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar de la memoria democrática.

b) Por otra parte, en lo que se refiere a los perjuicios a irrogar en los derechos de las víctimas, pone de manifiesto que el eventual levantamiento de la suspensión afectaría al estatuto jurídico internacional de las víctimas y a sus derechos a la verdad, a la localización de las personas desaparecidas o de sus restos mortales, a la reparación de los daños materiales y morales, el apoyo a las asociaciones de afectados e interesados y las garantías de no repetición. Insiste en que habría una merma en el reconocimiento de las víctimas, como consecuencia de la supresión del censo recogido en el título I de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 y de las medidas para el reconocimiento y reparación de las víctimas, que el derecho a la localización de las personas desaparecidas o de sus restos mortales quedaría reducido a un plano meramente virtual, que se produciría una eliminación del derecho a la investigación o el derecho de las víctimas a la justicia y a la efectividad del derecho de información y asistencia a las víctimas y a sus familiares, que se condenaría el fomento al movimiento memorialístico y que se suprimirían las garantías de acceso a una información veraz y rigurosa sobre la memoria democrática en los diversos ciclos formativos del alumnado, así como de los medios para la formación del profesorado en esta materia y la generación de contenidos y actividades adecuados.

Por último, estima que cabe extrapolar al presente caso el criterio adoptado en el ATC 64/2025, de 10 de junio, recaído en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1014-2025, por el que se acordó mantener la suspensión de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria.

9. El 7 de julio de 2025, el letrado de les Corts Valencianes solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Tras exponer la jurisprudencia constitucional sobre este tipo de incidentes y afirmar la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica recurrida, defiende que no concurren en este caso ninguno de los supuestos que justifican el mantenimiento de la suspensión. En dicho sentido, señala que (i) la Ley de les Corts Valencianes 5/2024, se adecua a las condiciones básicas establecidas por la ley estatal y no compromete su aplicación, por lo que no existen perjuicios irreparables en el caso de que se acordara el levantamiento de la suspensión; (ii) el deber de colaboración rige al margen de lo que dispongan los preceptos objeto de recurso, sin que se haya acreditado una vulneración del mismo por parte de la administración autonómica; (iii) no ha existido hasta la fecha ninguna resolución del Tribunal Constitucional declarando inconstitucionales previsiones similares, y (iv) el mantenimiento de la suspensión comporta la reviviscencia de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017, lo que genera una situación potencialmente contradictoria

con las disposiciones de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 no afectadas por la suspensión, dando lugar a una inseguridad jurídica en colisión con lo dispuesto en el art. 9.3 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de los arts. 1, apartado 3; 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024, acordada como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE por parte del presidente del Gobierno al interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la impugnación se fundamenta en motivos sustantivos, como la vulneración del Derecho internacional de los derechos humanos, la dignidad humana (art. 10.1 CE) y el derecho a la integridad moral (art. 15 CE), ya que la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 implica la eliminación del estatuto jurídico internacional de las víctimas de vulneraciones graves de los derechos humanos. También se basa en motivos competenciales, como es la vulneración de los principios de colaboración y cooperación, así como del art. 149.1.1, 6 y 30 CE.

2. Jurisprudencia constitucional sobre el levantamiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE.

El Tribunal ha establecido una reiterada jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse la decisión relativa al levantamiento o mantenimiento de la suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE que ha sido recientemente resumida, por ejemplo, en los AATC 445/2023, de 27 de septiembre, FJ 2, o 127/2024, de 19 de noviembre, FJ 2, incidiendo en los siguientes extremos:

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal y su objeto exclusivo es decidir sobre la procedencia del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada por imperativo constitucional del art. 161.2 CE, con fundamento en la aseguración del objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación. En ese contexto, el mantenimiento de la suspensión tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se declare su inconstitucionalidad y la decisión a adoptar está desvinculada de la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia.

b) Los criterios aplicables para la resolución de estos incidentes son (i) la necesidad de 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; (ii) esta ponderación debe 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, de manera que solo procede mantener la suspensión en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley, y (iii) el mantenimiento de la suspensión requiere que el presidente del Gobierno, a quien se debe la iniciativa, invoque la existencia de aquellos perjuicios y demuestre o, al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación.

c) El mantenimiento de la suspensión también puede acordarse excepcionalmente con arreglo a otros criterios desvinculados de los perjuicios de imposible o difícil

reparación como son (i) la apariencia de buen derecho, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares con otras normas ya declaradas inconstitucionales; (ii) el bloqueo de competencias estatales, y (iii) cuando se suscitan cuestiones de gran relieve constitucional.

3. Aplicación de la jurisprudencia constitucional al presente incidente.

El Tribunal, en aplicación de la jurisprudencia constitucional expuesta, habida cuenta de que no se ha invocado la concurrencia de circunstancias excepcionales para el mantenimiento de la suspensión desvinculadas de los eventuales perjuicios a irrogar, debe dilucidar si los perjuicios alegados por el presidente del Gobierno son ciertos y efectivos y tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley autonómica.

A esos efectos, como se ha expuesto de manera más amplia en los antecedentes, la solicitud del mantenimiento de la suspensión se fundamenta en la doble consideración del daño irreparable que implicaría el levantamiento al cumplimiento del deber de colaboración autonómico con la normativa estatal en diversas materias reguladas en la Ley 20/2022 y en los derechos de las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos, cuyo estatuto jurídico aparecía desarrollado en la legislación derogada por la norma suspendida y que, en virtud de esta última, queda sustituido por un régimen mucho más restrictivo.

a) En primer lugar, el Tribunal constata que, en el escrito de alegaciones del presidente del Gobierno en este incidente de medidas cautelares, se han expuesto de manera amplia las razones por las que considera que el levantamiento de la suspensión causaría daños irreparables, tanto en la esfera de los derechos subjetivos, incluida la protección de la dignidad de las víctimas que aún pudieran encontrarse con vida, como en el deber de colaboración y cooperación impuesto en la norma básica estatal en la materia respecto de distintos extremos. Por tanto, debe darse por debidamente cumplida la carga alegatoria que incumbe al presidente del Gobierno en este incidente de suspensión.

(i) El Tribunal recuerda que ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en favor del mantenimiento de la suspensión de una norma autonómica ante la posibilidad de que su aplicación pudiera poner en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas por esa norma, con el fin de evitar, en una materia como esa, situaciones de confusión y perjuicios de difícil reparación que podrían eventualmente surgir en relación con las medidas adoptadas o situaciones creadas al amparo de la vigencia recobrada de los preceptos. Así, en los AATC 90/2016, de 26 de abril, FJ 6; 130/2017, de 3 de octubre, FJ 5; 445/2023, de 27 de septiembre, FJ 3, o 127/2024, de 19 de noviembre, FJ 3, la potencial afectación a derechos fundamentales determinó que el Tribunal considerara la existencia de perjuicios especialmente acusados en el caso de que se aplicara y en su día mereciera un juicio de inconstitucionalidad y fuera, por tanto, objeto de una declaración de nulidad.

Esta situación de riesgo de afectación a derechos fundamentales se ha apreciado recientemente por este tribunal en relación con la derogación de la Ley del Parlamento de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria, en un recurso de inconstitucionalidad análogo al que aquí nos ocupa (ATC 64/2025, FJ 3). Efectivamente, como se advirtió en dicho supuesto, en el presente caso, la norma suspendida afecta, mediante la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017, a todo un elenco de derechos configuradores del estatuto jurídico de las víctimas de vulneraciones graves de derechos humanos en el ámbito territorial de esa comunidad autónoma, vinculados con el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, que en la demanda se afirman reconocidos no solo en el Derecho internacional de los derechos humanos, que opera como parámetro

interpretativo insoslayable de nuestro sistema de derechos y libertades por imperativo del art. 10.2 CE (STC 145/2024, de 2 de diciembre, FJ 4), sino directamente en el derecho a la integridad moral (art. 15 CE). También se pone de manifiesto, aunque lo sea dentro de una impugnación de carácter competencial, la incidencia de la norma suspendida en aspectos relativos al desarrollo del derecho a la educación (art. 27 CE), como son los referidos a la elaboración del material docente y la inclusión en los planes de formación del profesorado de la actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar en esta materia. Por lo tanto, al igual que en el precedente citado, el Tribunal estima necesario introducir, en el juicio de ponderación que debe realizar, bienes jurídicos de carácter personal, cuya reparabilidad es difícil, lo cual justifica que debamos atender a su tutela evitando su lesión irremediable.

Como ya hemos dicho, la norma recurrida deroga el régimen de derechos establecido en la Ley de les Corts Valencianes 14/2017, sustituyéndolo por otro régimen mucho más restrictivo. Así, cabe aplicar a este caso el criterio adoptado en el ATC 64/2025, y en la jurisprudencia en él citada, en el sentido de que «el carácter de las disposiciones impugnadas y los efectos jurídicos de las mismas, aconsejan como más conveniente para los intereses generales una vez ponderados todos los elementos en presencia, mantener la suspensión acordada en su día hasta tanto se resuelva de manera definitiva el problema planteado, pues la inmediata eficacia de algunos de los preceptos inicialmente suspendidos supondría unas consecuencias materiales, que dada su especial trascendencia para [...] los derechos fundamentales de los afectados [...] no deben producirse en una situación de interinidad. Por tanto, desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad inherente a la ponderación sobre la procedencia del mantenimiento de una medida de suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE, ante la existencia de perjuicios irreparables e irreversibles para los intereses públicos y particulares no se puede calificar de excesivo o desproporcionado mantener la suspensión en los términos que posteriormente se exponen» (FJ 3).

(ii) La conclusión anterior no puede, sin embargo, extenderse al art. 1.3 de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024. La situación potencialmente lesiva para los derechos fundamentales que justifica la suspensión cautelar de los preceptos impugnados es, como se ha argumentado, la que se deriva como consecuencia de la derogación de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017 y la sustitución del estatuto jurídico de las víctimas previsto en aquella por otro más restrictivo. Sin embargo, dicha situación no puede predicarse de la vigencia del art. 1.3 de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024, que se limita a extender la protección de la Ley 20/2022 a las víctimas de la Segunda República y del terrorismo. Sin perjuicio de lo que proceda resolver en cuanto al fondo de la controversia sobre este extremo, el Tribunal no advierte que el levantamiento de la suspensión de este apartado pueda ocasionar perjuicios de difícil o imposible reparación.

Por lo tanto, procede levantar la suspensión del art. 1.3 de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024.

b) Por otro lado, el Tribunal estima que de las alegaciones formuladas por el Consell de la Generalitat Valenciana y por les Corts Valencianes no se desprenden razones que se opongan al mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, con la salvedad ya hecha en cuanto al art. 1.3 de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024. En este sentido, como ya se ha expuesto, procede recordar que la decisión de este incidente está desvinculada de la resolución del fondo del recurso de inconstitucionalidad.

Tampoco cabe atender a las consideraciones relativas a la inexistente afectación al estatuto de las víctimas o la negación del menoscabo en materia educativa, vinculado a que el contenido de la legislación básica estatal sigue siendo imperativo y aplicable en la comunidad autónoma. A este respecto, como señalamos en el ATC 64/2025, FJ 3, «el Tribunal constata que el resultado de la aplicación de la norma suspendida, en tanto que derogatoria de una normativa integral de amplio desarrollo en materia de memoria democrática, tanto desde una perspectiva sustantiva como organizativa, implica una rebaja del nivel de protección de esas víctimas en el ámbito autonómico concernido

que, legítimamente o no, lo que se dilucidará en sentencia, quedaría limitado a lo dispuesto en la legislación básica. El carácter irreversible del paso del tiempo en el ámbito del ejercicio de derechos prestacionales como los concernidos en esta normativa, respecto de los que, además, resulta esencial para su efectividad la configuración de estructuras administrativas, determina que los perjuicios a irrogar con el levantamiento de la norma suspendida, con las consecuencias que ello tendría también respecto del desmantelamiento de la actuación y organización administrativa en la materia, deban ser calificados no solo como ciertos y efectivos sino como irreparables o de muy difícil reparación».

Finalmente, tampoco puede acordarse el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados con fundamento en la situación de inseguridad jurídica que se generaría como consecuencia de la reviviscencia de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017, pues, más allá de tal apodíctica afirmación, en el escrito de alegaciones de les Corts Valencianes no se explica cuál es la supuesta contradicción o incompatibilidad entre aquella disposición y los preceptos de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 no impugnados y que, por ende, no quedan afectados por la suspensión.

c) Por las razones expuestas, la ponderación de intereses en conflicto, y en especial la necesidad de tutela del estatuto de las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos, justifica la procedencia de mantener la suspensión inicialmente acordada respecto de los preceptos impugnados, excepto del art. 1.3 de la Ley de les Corts Valencianes 5/2024 cuya suspensión procede alzar.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión de los arts. 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana.

2.º Levantar la suspensión del art. 1.3 de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho frente al auto de 9 de septiembre de 2025, dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3112-2025

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, y con el máximo respeto al criterio mayoritario de mis compañeros, formulo el presente voto particular contra el auto aprobado por el Pleno de este tribunal el 9 de septiembre de 2025, en la parte en que se acuerda mantener la suspensión de los arts. 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana.

A mi juicio, por las razones que expuse en la deliberación que tuvo lugar en el Pleno, debió haberse acordado la medida de alzamiento de la suspensión adoptada respecto de

todos los preceptos impugnados y no solo del art. 1.3 de la citada Ley de les Corts Valencianes 5/2024. Las razones de mi discrepancia con la opinión mayoritaria son idénticas a las que ya quedaron detalladamente expuestas en el voto particular formulado al ATC 64/2025, de 10 de junio (en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1014-2025), al que ahora por tanto me remito, en el que también se acordó el mantenimiento de la suspensión inicialmente adoptada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria.

Baste en efecto con comprobar cómo en el presente incidente las razones alegadas por el presidente del Gobierno para justificar el mantenimiento de la suspensión son idénticas –con los matices propios del caso concreto– a las formuladas en el mismo escrito de alegaciones presentado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1014-2025. Y cómo el auto respecto del que ahora formulo voto particular, en su fundamento jurídico 3, se limita a reiterar el criterio adoptado en el ATC 64/2025, de 10 de junio. De ahí que me remita por lo tanto a las más amplias consideraciones expuestas en el voto particular formulado contra ese auto.

Y en tal sentido emito este voto particular.

Madrid, a diez de septiembre de dos mil veinticinco.–Ricardo Enríquez Sancho.–
Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquera al auto dictado por el Pleno del Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3112-2025

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de la mayoría reflejada en el auto por el que se acuerda el mantenimiento de la suspensión de los arts. 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana, formulamos el presente voto particular, dejando constancia de los fundamentos de nuestra posición discrepante con ese punto del fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos defendidos en la deliberación del Pleno.

Las razones de nuestra discrepancia son las mismas que ya formulamos al ATC 64/2025, de 10 de junio, en el que la mayoría del Pleno de este tribunal acordó mantener la suspensión de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria, al que, para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos en su integridad.

No podemos dejar de advertir, sin embargo, que, al igual que ocurrió entonces, la suspensión se mantiene aun a pesar de que las alegaciones del abogado del Estado son claras y manifiestamente insuficientes para levantar la carga de justificar los perjuicios de imposible y difícil reparación derivados de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana. Tal absoluta falta de justificación debilita, hasta convertir en inexistente la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica en virtud de su origen, que es uno de los criterios que, según consolidada doctrina, debería guiar la resolución de este incidente cautelares. No ha sido así, con una desgraciada desconsideración hacia el legislador autonómico.

Por otra parte, el razonamiento del auto del que discrepamos va mucho más allá de una mirada de soslayo al fondo del asunto, lo que, ya de por sí, sería cuestionable, pues, indirectamente, prejuzga, es decir, emite un juicio anticipado, la resolución que se pretende adoptar. Ese auto al igual que su precedente, da implícitamente a entender que existe una, hasta ahora desconocida, obligación constitucional que impondría a los poderes públicos la adopción de determinadas actuaciones en materia de memoria

histórica. Obligación que, consecuentemente, viene a limitar las legítimas decisiones que pudieran adoptar los legisladores autonómicos en esta materia, en tanto que tales decisiones estarían ya condicionadas por el propio texto constitucional. El razonamiento asumido por la mayoría del Pleno sienta así, insistimos, un principio que remite directamente al fondo del asunto debatido, lo que es improcedente en la resolución de este tipo de incidentes de suspensión.

En suma, consideramos que, al igual que en el supuesto del ATC 64/2025, el Pleno tendría que haber concluido que el abogado del Estado no ha levantado la carga de acreditar suficientemente la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o de terceros vinculados al levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana. En atención a nuestra doctrina sobre este incidente cautelar y huyendo de toda consideración sobre el fondo del asunto, hubiera debido determinar la prevalencia del interés conectado a la presunción de legitimidad de las leyes y, con ello, el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la totalidad de los preceptos impugnados de la mencionada Ley 5/2024, de 26 de julio.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.

Voto particular conjunto que formulan los magistrados don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño al auto sobre levantamiento o mantenimiento de la suspensión de determinados preceptos de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3112-2025

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC y con el debido respeto a la opinión de los magistrados que han mostrado su conformidad con el auto, formulamos el presente voto particular contra el mismo por considerar necesario dejar constancia de nuestra discrepancia tanto con su fundamentación jurídica como con su parte dispositiva.

Remisión a los fundamentos ya formulados en el voto particular al ATC 64/2025.

1. Procede remitirse a las razones de fondo desarrolladas en el voto particular que formulamos frente al ATC 64/2025, de 10 de junio, en la medida en que dicho auto constituye el fundamento que se reproduce en la presente decisión.

2. Corresponde, por tanto, insistir en las razones ya expuestas en el voto particular al ATC 64/2025, plenamente trasladables al presente supuesto, dado el carácter reiterativo del discurso argumental de este auto respecto de aquel.

3. En síntesis: (i) la suspensión de una norma autonómica al amparo del artículo 161.2 CE tiene carácter excepcional y requiere la acreditación de perjuicios ciertos, efectivos y de imposible o muy difícil reparación; (ii) la derogación de una ley autonómica, sin instaurar un nuevo régimen contradictorio con la legislación básica estatal, no genera por sí sola tales perjuicios; (iii) la invocación de conceptos genéricos como «rebaja del nivel de protección» o la utilización de expresiones como «las consecuencias que ello tendría también respecto del desmantelamiento de la actuación y organización administrativa en la materia» carentes de soporte probatorio, resultan insuficientes para justificar la medida cautelar y desplazar el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes; (iv) la vigencia plena y eficacia directa de la Ley 20/2022, de memoria democrática, descarta que pueda producirse daño alguno en la esfera de los derechos de las víctimas o en el deber de colaboración institucional, y (v) finalmente, el razonamiento mayoritario incurre en un enjuiciamiento anticipado del fondo, en contra de la doctrina consolidada de este tribunal, pues no de otro modo puede calificarse que la norma «implica una rebaja del nivel de protección de esas víctimas».

4. En consecuencia, nos remitimos íntegramente a aquellas razones –ahora apuntadas–, que reiteramos, añadiendo que el valor de esta remisión no responde solo a razones de economía procesal, sino que pretende también subrayar que el Tribunal reproduce de forma mecánica una argumentación ya cuestionada, sin atender a las críticas formuladas en el voto anterior.

Deriva recentralizadora y desprotección de la autonomía parlamentaria: el uso distorsionado del artículo 161.2 CE como mecanismo de bloqueo normativo.

5. Atendida la línea seguida por el Tribunal, cabe señalar que, en las resoluciones recientemente dictadas por este tribunal en materia de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de normas autonómicas vinculadas a la Ley de memoria democrática, se aprecia una relajación de los requisitos tradicionalmente exigidos para acordar dicha suspensión. Esta tendencia implica un alejamiento injustificado de los criterios de excepcionalidad que la propia jurisprudencia constitucional ha venido reiterando de forma constante como presupuesto indispensable para restringir la eficacia de normas con rango legal emanadas de los parlamentos autonómicos.

6. Cabe afirmar que el artículo 161.2 CE, al prever la suspensión automática de las normas autonómicas impugnadas por el Gobierno, confiere al Ejecutivo estatal una prerrogativa singular de notable alcance. Sin embargo, el Tribunal ha recalcado que dicha prerrogativa no puede desembocar en una paralización sistemática de la legislación autonómica. Por ello, ha insistido en que el mantenimiento de la suspensión requiere una justificación reforzada, en forma de perjuicios concretos, graves e irreparables, cuya existencia debe ser razonada y acreditada.

7. Desvirtuar esta exigencia, admitiendo suspensiones sin base fáctica suficiente, con invocaciones genéricas a valores constitucionales o a hipotéticos riesgos futuros, conduce no solo a que nos apartemos de nuestra doctrina tradicional, sino a que se refuerce injustificadamente el poder del presidente del Gobierno frente a los parlamentos autonómicos, cuya capacidad legislativa deriva directamente de la Constitución y de los estatutos de autonomía. En la práctica, esta interpretación expansiva del artículo 161.2 CE convierte una medida cautelar excepcional en un instrumento de bloqueo ordinario del poder legislativo autonómico, en manos del presidente del Gobierno, vulnerando así el principio de autonomía política (arts. 2 y 137 CE) y la presunción de constitucionalidad de las leyes.

8. Si el mantenimiento de la suspensión se convierte en regla y no en excepción, se erosiona el papel del Tribunal Constitucional como garante neutral del equilibrio competencial, se altera la arquitectura descentralizada del Estado y se rompe con la lógica del sistema de distribución de competencias.

9. En definitiva, la reciente tendencia en virtud de la cual se acepta la suspensión sin la concurrencia de una afectación cierta y actual a bienes constitucionales protegidos supone admitir una forma de recentralización encubierta del poder legislativo, en beneficio del Ejecutivo estatal y en detrimento de la legitimidad democrática de las instituciones autonómicas. Tal práctica pervierte el uso cautelar del art. 161.2 CE, lo transforma en un privilegio desproporcionado y vulnera frontalmente el Estado autonómico que proclama la Constitución española.

Por todo lo expuesto, procedía acordar el levantamiento de la suspensión de los arts. 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1, y el apartado 5; la disposición transitoria segunda y la disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana.

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil veinticinco.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.