

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12184 *Pleno. Auto 26/2026, de 28 de abril de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 9143-2025. Levanta la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 9143-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.*

ECLI:ES:TC:2026:26A

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. 9143-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con el art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, ha dictado, con ponencia del magistrado don César Tolosa Tribiño, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 29 de diciembre de 2025 el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad [art. 161. 1 a) CE y art. 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] contra el art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales. El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE (en relación con el art. 30 LOTC), a los efectos de que se produjera la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2026, el Tribunal admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos impugnados, del que se dio traslado, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Cantabria, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días se personasen y formularasen alegaciones; teniendo por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, con la correspondiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –29 de diciembre de 2025– para las partes, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; comunicándose a las presidentas del Parlamento de Cantabria y del Gobierno de Cantabria.

3. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 24 de marzo de 2026, se 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, se oyese a las partes personadas –abogado del Estado, letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria, y letrado-secretario general del Parlamento de Cantabria– por término de cinco días, acerca del mantenimiento o el levantamiento de la suspensión.

4. El abogado del Estado, en escrito registrado el día 6 de abril de 2026, solicitó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

a) A tal efecto comienza citando la doctrina constitucional relativa a este tipo de incidentes del art. 161.2 CE, recordando que la valoración ha de ser el resultado de ponderar las consecuencias que de una u otra decisión deriven sobre los intereses públicos y los particulares con el fin de determinar cuáles deben prevalecer por ser menos resistentes al perjuicio o acreedores de una protección preferente, y cuáles deben ceder por su lesión menos onerosa o de menor incidencia a su sacrificio en caso de colisión (ATC 1269/1988, de 22 de noviembre, FJ 1).

Subraya –en este caso y con cita del ATC 228/1992, de 21 de julio– la importancia de las cuestiones de fondo, o el *fumus boni iuris*, poniendo de relieve que el Tribunal ha venido a otorgar relevancia al fondo al resolver la medida cautelar cuando la norma autonómica provoca, sin cobertura competencial, un grosero bloqueo de la competencia estatal (cita los AATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5, y 104/2010, de 28 de julio).

b) Respecto del art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, el abogado del Estado recuerda lo ya dicho en el recurso de inconstitucionalidad, que el reconocimiento de la discapacidad y los baremos aplicables viene regido por el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y que debe efectuarse de la misma manera en todo el territorio nacional, conforme al baremo de carácter estatal.

Advierte que de levantarse la suspensión del precepto impugnado, se facultaría a la Comunidad Autónoma de Cantabria a efectuar el reconocimiento de la discapacidad de forma diferente al resto del Estado, afectando a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos y supondría un perjuicio para el sistema de seguridad social, al permitir el acceso a prestaciones de la Seguridad Social a personas que, aplicando el baremo estatal, no tendrían la condición de discapacidad.

Añade que la equiparación de grados de dependencia (suyos) con baremos de discapacidad (del Estado) afecta también al número de prestaciones reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y daría lugar a diferencias de trato, especialmente: en la asignación económica por hijo a cargo discapacitado; en la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo con padres con discapacidad; en el complemento del 22 por 100 de la renta garantizada a cada persona con discapacidad superior al 75 por 100; en el reconocimiento de la pensión de viudedad (del 70 por 100) cuando el viudo tenga a cargo mayores de veintiséis años, con una discapacidad superior al 33 por 100; y en la pérdida de la pensión de viudedad por persona con discapacidad superior al 65 por 100 que contrajere nuevo matrimonio o pareja de hecho.

En apoyo de estas alegaciones detalla, en relación con la prestación familiar por hijo o menor a cargo, el número de causantes y el importe correspondiente a la nómina de 2026, y también detalla en cuanto al ingreso mínimo vital las prestaciones en vigor en la nómina de enero tanto con complemento de discapacidad como sin dicho complemento «con el fin de que pueda valorarse esta variable en el marco del análisis requerido».

Y también aporta, por un lado, informe de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de 31 de marzo de 2026, en el que se pone de manifiesto los perjuicios que se producirían si se aplicara la ley autonómica; y, por otro lado, informe del Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, de 24 de febrero de 2026. Respecto a este segundo informe el abogado del Estado incorpora las referencias a los eventuales perjuicios de difícil o imposible reparación (podría dar lugar a resoluciones administrativas firmes, al reconocimiento de derechos económicos y prestaciones, y a situaciones consolidadas), así como a la ausencia de perjuicio relevante derivado de la suspensión, pues no se suprimen derechos ni prestaciones sino que evita su reconocimiento a través de un mecanismo normativo cuya constitucionalidad está seriamente cuestionada.

5. El letrado del Parlamento de Cantabria, en escrito de entrada en el registro de este tribunal el día 8 de abril de 2026, solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Sobre este particular, partió del carácter excepcional de la suspensión y de la presunción de constitucionalidad de las normas, apuntando que el mantenimiento de la suspensión automática inicial resulta una medida excepcional, de interpretación restrictiva, en cuya aplicación deben ponderarse los intereses concernidos –privados y públicos, tanto del Estado como de la comunidad autónoma– y la irreparabilidad de los perjuicios derivados del alzamiento, correspondiendo al Estado la carga de la prueba de estos (con cita del ATC 12/1992, de 23 de enero).

El letrado descartaba que el alzamiento de la suspensión pudiera generar perjuicios irreparables para el Estado (AATC 1202/1987, de 27 de octubre; 87/1991, de 12 de marzo; 287/1999, de 30 de noviembre; 199/2000, de 25 de julio; 200/2000, de 25 de julio; 171/2002, de 30 de septiembre; 71/2003, de 26 de febrero; 264/2003, de 15 de julio, y 240/2004, de 29 de junio), señalando que el legislador cántabro se ha limitado a configurar en el ámbito de la política social, una nueva regulación de un procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, tendente a garantizar una efectiva atención a personas especialmente vulnerables. Además, sostiene que no se produce en este caso el bloqueo de competencias estatales, que es el único caso que podría justificar el mantenimiento de la suspensión de la ley, y no hay tampoco afectación de derechos fundamentales.

Por el contrario, explica que el mantenimiento de la suspensión por el Tribunal sí causaría un perjuicio de difícil reparación al interés público existente, al impedir la libertad de configuración normativa del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cantabria en ámbitos respecto a los que ostenta competencia.

Finalmente, tras recordar las modificaciones que introduce la norma, para agilizar la concesión de las ayudas y sin modificar los baremos por discapacidad ni por dependencia del Estado, hace mención al reciente ATC 20/2026, de 24 de febrero, que en un caso sustancialmente igual al ahora planteado levanta la suspensión de la Ley del Parlamento de Galicia 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

6. El 9 de abril de 2026 tuvo entrada en el registro del Tribunal escrito del letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria en el que solicitó el alzamiento de la suspensión de la norma.

El letrado comienza resumiendo la doctrina constitucional sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de las leyes autonómicas impugnadas, subrayando la presunción de constitucionalidad de las mismas así como la necesidad de que sea el Gobierno de la Nación quien debe aportar y razonar con detalle los argumentos que justifiquen la suspensión.

A continuación, pone de manifiesto que el Tribunal ha acordado en el Auto 20/2026, de 24 de febrero, levantar la suspensión en un precepto legal idéntico al impugnado en el presente caso, en relación con el art. 45 de la Ley del Parlamento

de Galicia 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por lo que debe adoptarse la misma solución.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del incidente y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es determinar si, de conformidad con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia del art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo.

El recurso se fundamenta en la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE).

En punto al mantenimiento o alzamiento de la suspensión del art. 161.2 CE, el abogado del Estado, en los términos que constan pormenorizadamente en los antecedentes de esta resolución, solicita el mantenimiento de la suspensión por considerar que el levantamiento quiebra el sistema unitario de prestaciones de la Seguridad Social en materia de dependencia.

El letrado del Parlamento de Cantabria insta el levantamiento de la suspensión en la medida en que el mismo no puede generar perjuicios irreparables para el Estado, ni tampoco se produce el bloqueo de competencias estatales. Por el contrario, el mantenimiento produciría un perjuicio de difícil reparación al interés público existente, y recuerda que en el reciente ATC 20/2026, de 24 de febrero, en un caso sustancialmente idéntico, se levantó la suspensión de la Ley del Parlamento de Galicia 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

En el mismo sentido el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Cantabria solicitó el alzamiento de la suspensión de la norma.

2. Doctrina constitucional sobre el alzamiento o el mantenimiento de la suspensión acordada ex art. 161.2 CE.

Según doctrina constitucional consolidada, recogida recientemente en los AATC 37/2024, de 23 de abril, y 265/2023, de 23 de mayo, la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros que deben tenerse en cuenta para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión son los siguientes:

a) Este incidente tiene autonomía respecto del procedimiento principal, por lo que solo en este último debe dilucidarse la validez o invalidez de las normas recurridas. El mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada previamente por la invocación del art. 161.2 CE –única cuestión que es objeto de este incidente– constituye una medida procesal cautelar cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza a este incidente en el momento de acordar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, 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). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) 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 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).

d) Es cierto que, 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 la suspensión llevaría acarreado el bloqueo de las competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); (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).

3. Aplicación concreta de la doctrina constitucional al presente incidente.

El art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales ha introducido orientaciones al personal técnico encargado de las valoraciones de la dependencia, a fin de garantizar la homogeneidad en el procedimiento de valoración de esta, homologando los baremos del 33 por 100, 66 por 100 y 80 por 100 de discapacidad para con –respectivamente– los grados I, II y III de dependencia.

De esta forma, según la Comunidad Autónoma de Cantabria, se obtiene una mayor efectividad en la resolución de expedientes administrativos de dependencia pues en los dos procedimientos (el de discapacidad y el de dependencia) la comunidad autónoma emplea los mismos criterios de evaluación –si bien admitiendo prueba en contrario–, agilizando la concesión de las ayudas.

Para justificar el mantenimiento de la suspensión, el abogado del Estado reproduce parte de un informe del Gabinete del secretario de Estado de Seguridad Social (que se adjunta como documento 1) e identifica, por un lado, el número de prestaciones familiares por hijo o menor a cargo correspondiente a la nómina de 2026, en la Comunidad Autónoma de Cantabria, y el número de prestaciones en vigor del ingreso mínimo vital en la nómina de enero, pero sin hacer valoración alguna sobre estas variables. También reproduce el apartado 4 de un informe del Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, de 24 de febrero de 2026, (que se adjunta como documento 2) en el que señala que el reconocimiento del grado de dependencia por la comunidad autónoma conforme a un baremo de discapacidad distinto del Real Decreto 888/2022, dará lugar a una desigualdad en el reconocimiento de la dependencia, afectando a la igualdad entre todos los ciudadanos; y a la incoación de procedimientos de revisión de prestaciones y de reclamaciones de cantidades indebidas (litigiosidad administrativa) que perjudica al ciudadano y a la administración.

Como han puesto de manifiesto las partes, este tribunal se ha pronunciado recientemente en el ATC 20/2026, de 24 de febrero, sobre una norma prácticamente

idéntica en la que descartamos la concurrencia de circunstancias excepcionales para mantener la suspensión, desvinculadas de los eventuales perjuicios que se puedan irrogar.

En dicho auto declaramos que «se aprecia que la invocación de la lesión del principio de unidad y unicidad del régimen de prestaciones en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y la interdicción de la discriminación por razón del territorio (art. 149.1.1 CE), identifican los perjuicios controvertidos en el incidente con la base competencial esgrimida como fundamento del recurso, sobre la cual –como hemos expuesto anteriormente– no procede entrar a juzgar en este momento. Tampoco procede ahora juzgar definitivamente la corrección de la equivalencia de los baremos de discapacidad y dependencia que emplea la comunidad autónoma (cuya identidad *prima facie* –33, 66 y 75 por 100 de discapacidad para los grados I, II y III de dependencia– no ha sido impugnada cautelarmente por el representante del Estado); sin perjuicio de advertir al respecto que el legislador autonómico no modifica los baremos por discapacidad ni por dependencia, sino –en su caso– las orientaciones técnicas para su aplicación en los procedimientos de reconocimiento de la dependencia, de forma que no concurre riesgo para la viabilidad del sistema unitario de la Seguridad Social. Respecto de la eventual litigiosidad, resulta indudable que no se trata de daños ciertos, actuales y efectivos, especialmente cuando –respecto de estos– no constan aportadas reclamaciones de los órganos gestores del Estado y se admite prueba en contra de la valoración. Lo mismo cabe concluir respecto de los perjuicios económicos, en cuanto que resultarían susceptibles de ser rectificadas, en caso de estimarse finalmente el recurso.

En todo caso, y con independencia de lo anterior, no puede desconocerse que el precepto impugnado, que ciertamente recoge una serie de orientaciones, no es directamente aplicable, sino que el apartado 1 de la propia disposición adicional decimosegunda se remite a las instrucciones que deba dictar la consejería competente en materia de servicios sociales. De modo que, si tales determinaciones, al incluirse en las eventuales instrucciones, no se tradujeran en una mejora de las prestaciones, sino que implicasen una minoración efectiva de los derechos o de la intensidad protectora reconocida a los ciudadanos en el marco del sistema, nada impediría a la Abogacía del Estado promover la oportuna impugnación en defensa del orden competencial y del régimen jurídico aplicable, acompañada –entonces– de la consiguiente solicitud de suspensión».

En consecuencia, y por las mismas razones que apreciamos en el ATC 20/2026, procede el alzamiento de la suspensión del art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 97 de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria, en cuanto incorpora los apartados 2, 3 y 4 a la nueva disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.

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

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil veintiséis.–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.