SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24795 *Pleno. Auto 66/2026, de 20 de octubre de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 4344-2026. Mantiene parcialmente la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 4344-2026, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de las Illes Balears 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:66A

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. 4344-2026, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, ha dictado, con ponencia del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 9 de junio de 2026, el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears (en adelante, Ley 1/2026 de las Islas Baleares).

El recurso parte de la identidad de razón y unidad de sentido de la ley impugnada, que deroga la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears (en adelante, Ley 2/2018 de las Islas Baleares), así como todos los preceptos reglamentarios relativos a la memoria democrática en las Islas Baleares, sin introducir una regulación alternativa, desprotegiendo así los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y menoscabando 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. 10.1 y 15 CE, ya que la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares, supone la derogación del estatuto jurídico de las víctimas de vulneraciones graves de derechos humanos que contenía esa norma, de conformidad con lo previsto en el Derecho internacional y en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de memoria democrática (en adelante, Ley 20/2022); (ii) la vulneración del principio de colaboración y del art. 149.1.1 CE, ya que la Ley 20/2022 fue adoptada en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE y la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares imposibilita el cumplimiento de numerosos mandatos impuestos por la citada ley estatal en la comunidad autónoma balear, así como la colaboración entre administraciones públicas para ello; (iii) la vulneración mediata del art. 149.1.1 CE, que se predica específicamente del art. 1, apartado tercero, de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares, por infringir el art. 39 de la Ley 20/2022 en materia de subvenciones; (iv) la

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

vulneración mediata del art. 149.1.30 CE, que se predica específicamente del art. 1 de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares, por infringir el art. 44 de la Ley 20/2022 en materia educativa y de formación del profesorado; y, finalmente, (v) la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), ya que la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares produciría efectos contrarios al Derecho internacional y a la normativa estatal, que serían sorpresivos para los ciudadanos, que de forma automática e imprevisible dejaron de ser titulares de los derechos reconocidos en la citada ley autonómica.

El presidente del Gobierno invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, 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 Segunda, mediante providencia de 7 de julio de 2026, 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 al Parlamento y al Gobierno de las Illes Balears, 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 –9 de junio de 2026– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» («BOE» núm. 173, de 17 de julio de 2026) para los terceros; y, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears».

3. Por sendos escritos presentados los días 15 de julio y 22 de julio de 2026, 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. Por escrito presentado el 22 de julio de 2026, el presidente del Parlamento de las Illes Balears comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada. En su escrito de alegaciones, registrado el 29 de julio de 2026, el letrado mayor del Parlamento, actuando en representación y defensa de la Cámara, interesó la desestimación del recurso interpuesto.

5. La abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, mediante escrito registrado el 29 de julio de 2026, se personó en el procedimiento en la representación que ostenta del Gobierno de las Illes Balears, y formuló sus alegaciones. En dicho escrito terminaba suplicando el dictado de una sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno de España y se declare la conformidad al ordenamiento constitucional de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares.

6. El secretario de justicia del Pleno, por diligencia de ordenación de 30 de julio de 2026, 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 Parlamento de las Illes Balears, mediante escrito registrado el 6 de agosto de 2026, solicitó el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada. Tras hacer una exposición de los requisitos jurisprudenciales para el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, el escrito recuerda la presunción de legitimidad democrática de la que

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

disfruta la norma impugnada, aprobada por la cámara autonómica como manifestación de su autonomía, en tanto la potestad de legislar ha de comprender la de modificar las normas aprobadas y derogarlas.

Subrayando el carácter excepcional de la suspensión acordada cautelarmente, el Parlamento de las Illes Balears afirma que la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares no deja huérfana de regulación a la materia indicada, ni desprotege a las víctimas, de modo que no concurriría ningún perjuicio irreparable o de difícil reparación, en línea con lo exigido por la jurisprudencia constitucional. Señala así que la Ley 20/2022 continúa vigente, así como la Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo, que regula tanto la localización e identificación de personas desaparecidas, como la protección y preservación de las fosas, la señalización de lugares y la recuperación e identificación de restos. Adicionalmente, la disposición transitoria de la ley autonómica impugnada excluye del decaimiento automático de los procedimientos en materia de memoria democrática iniciados y no concluidos a su entrada en vigor, las exhumaciones, quedando así preservadas las actuaciones más sensibles desde la perspectiva de los derechos de las víctimas y sus familiares. En lo que se refiere a la infracción alegada en materia de subvenciones, la representación procesal del Parlamento de las Illes Balears subraya que la vigencia del art. 39 de la Ley 20/2022 no depende de la conservación de una norma autonómica coincidente, no pudiendo identificarse el perjuicio irreparable que derivaría de la aplicación de la norma autonómica derogatoria. Tampoco se habría acreditado por la parte recurrente, que es a quien corresponde en virtud de la jurisprudencia constitucional, ningún perjuicio concreto, actual y de imposible o difícil reparación derivado del levantamiento de la suspensión de la ley impugnada en lo relativo a la materia educativa, en tanto la ley impugnada ni altera el currículo básico estatal, ni impide la aplicación del art. 44 de la Ley 20/2022.

El Parlamento de las Illes Balears también excluye la posibilidad de mantener la suspensión con fundamento en los supuestos excepcionales reconocidos por la jurisprudencia constitucional, ya que la norma impugnada no guarda similitud con otras ya declaradas inconstitucionales, no bloquea ninguna competencia estatal incontrovertida y tampoco suscita una cuestión de gran relieve constitucional que haga indispensable la prolongación de la medida cautelar.

8. Mediante escrito registrado el 2 de septiembre de 2026, la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears también instó el levantamiento de la suspensión acordada *ex* art. 161.2 CE.

Tras hacer una exposición de los requisitos jurisprudenciales para el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, analizar el contenido de la derogada Ley 2/2018 de las Islas Baleares y de la Ley 20/2022, la representación procesal del Gobierno balear defiende que no hay *periculum in mora*. De un lado, sostiene que la efectividad de numerosas disposiciones de la Ley 20/2022 depende únicamente de la actuación de la Administración General del Estado, siendo indiferente que exista una normativa autonómica en la materia. De otro lado, señala que cuando la Ley 20/2022 apela a la intervención autonómica para dar cumplimiento a sus mandatos, es innecesario el concurso de una norma autonómica específica, en tanto la propia ley estatal es directamente aplicable y la administración autonómica tiene el deber de colaborar con la estatal en virtud del principio genérico de colaboración. No habría, por tanto, riesgo alguno de que se desatiendan los mandatos de la Ley 20/2022 por la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares, puesto que aquella es directamente aplicable en el conjunto del Estado.

Asimismo, la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears señala que, dado que la Ley 20/2022 reconoce una serie de derechos fundamentales a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y ese estatuto jurídico es de aplicación directa en todo el territorio del Estado, la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares no implica riesgo alguno de que ese estatuto se desconozca en el territorio balear. Compara así la situación de las Islas Baleares con la de aquellas comunidades

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

autónomas que no tienen normativa específica en la materia y señala que las Islas Baleares estarían en mejor situación que las primeras –cuya omisión no ha sido cuestionada por el Estado–, en tanto las Islas Baleares mantienen en vigor la Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo, cuyo contenido supera o complementa la legislación básica estatal en relación con la localización e identificación de las personas desaparecidas durante ese período.

La representación procesal del Gobierno balear subraya así que la norma impugnada goza de presunción de constitucionalidad, e insiste en que ni el abogado del Estado ha acreditado que el levantamiento de la suspensión produzca perjuicios de difícil o imposible reparación para el interés general o intereses particulares, ni se da supuesto excepcional alguno que justifique el mantenimiento de la suspensión; procediendo, por tanto, su inmediato levantamiento.

9. Mediante escrito presentado el 8 de septiembre de 2026, 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 relevante 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 en la esfera de derechos de la ciudadanía balear y, particularmente, en la protección de la dignidad de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura, como en relación con la plena efectividad de la Ley 20/2022.

a) En primer lugar, pone de manifiesto que el eventual levantamiento de la suspensión afectaría al estatuto jurídico internacional de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, recogido tanto en la Ley 20/2022, como en la Ley 2/2018 de las Islas Baleares. Tal decisión supondría una merma en el reconocimiento de las víctimas, como consecuencia de la supresión del censo recogido en el título I de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares, así como una restricción de sus derechos de acceso a los hechos, la justicia y la reparación. La abogacía del Estado insiste así en que el levantamiento de la suspensión eliminaría el derecho a la investigación y a la justicia de las víctimas, supondría una condena del fomento del movimiento memorialístico y 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. Añade que, si bien el reconocimiento de las víctimas es reclamado hoy en día por sus nietos, es posible todavía realizar ese reconocimiento en vida de las propias víctimas, aunque el tiempo para ello es muy limitado.

b) En segundo lugar, la abogacía del Estado sostiene que el levantamiento de la suspensión afectaría de manera grave al cumplimiento del deber de colaboración entre administraciones públicas que el art. 14 de la Ley 20/2022 prevé y al que también hace referencia el derogado art. 33 de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares. Subraya así que el daño irreparable en la implementación de políticas públicas de memoria democrática ya se ha evidenciado en hechos concretos, dado que, durante la vigencia de la ley impugnada, la colaboración entre administraciones a estos efectos fue prácticamente inexistente y las actuaciones de investigación, localización y exhumación de los restos de las víctimas fueron mínimas. Asimismo, los actos de reconocimiento y reparación de las víctimas en las Islas Baleares habrían venido de la mano del Gobierno de España o de las universidades desde la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares. La abogacía del Estado añade que 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, que corresponde al Estado, pero con la colaboración del resto de administraciones públicas. Adicionalmente, la desaparición de todas las comisiones,

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

organismos e instituciones creados como consecuencia de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares, así como el decaimiento de todos los procedimientos iniciados en materia de memoria democrática, salvo las exhumaciones, afectaría al desarrollo de las actuaciones en curso en esta materia.

c) En tercer lugar, la abogacía del Estado defiende que el levantamiento de la suspensión produciría perjuicios irreparables para el alumnado, en tanto no se aplicarían de forma efectiva en las Islas Baleares los contenidos del art. 44 de la Ley 20/2022, que prevé que los libros de texto y materiales curriculares desarrollarán la represión que se produjo durante la guerra y la dictadura a fin de que los alumnos conozcan la historia y la memoria democrática española y la lucha por los valores y libertades democráticas, y que las administraciones educativas han de incluir, en los planes de formación inicial y permanente del profesorado, formaciones específicas de actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar de la memoria democrática. La abogacía del Estado incide así en el carácter irreversible del paso del tiempo en el ciclo escolar, en tanto los alumnos perderían un tiempo de formación que no les podría ser «devuelto».

d) Finalmente, la abogacía del Estado considera que cabe extrapolar al presente caso el criterio adoptado en los AATC 64/2025, de 10 de junio, y 88/2025, de 9 de septiembre, en los 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, y una serie de disposiciones de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana, respectivamente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del incidente.

El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, 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, a los que nos remitimos para evitar reiteraciones, la impugnación se fundamenta en motivos sustantivos, véase, 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), debido a que la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares implicaría la desprotección de las víctimas de vulneraciones graves de los derechos humanos. También se basa en motivos competenciales, en concreto, la infracción del principio de colaboración y de los arts. 149.1.1 y 30 CE, que atribuyen una serie de competencias al Estado.

2. Jurisprudencia constitucional sobre el levantamiento o mantenimiento 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. Esa doctrina ha sido recientemente resumida, entre otros, en los AATC 64/2025, de 10 de junio, FJ 2; 88/2025, de 9 de septiembre, FJ 2, y 45/2026, de 7 de julio, 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

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

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 criterios desvinculados de la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación como son: (i) la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), 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 que justifiquen el mantenimiento de la suspensión desvinculadas de los eventuales perjuicios que el levantamiento pudiera 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 de mantenimiento de la suspensión se fundamenta en la doble consideración del daño irreparable que implicaría el levantamiento en relación con el cumplimiento del deber de colaboración autonómico con la normativa estatal en diversas materias reguladas en la Ley 20/2022 y en relación con 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 más restrictivo.

a) En primer lugar, el Tribunal constata que, salvo por lo que después se afirmará respecto del levantamiento de la suspensión del art. 2 de la norma impugnada, 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 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) En relación con los argumentos aportados por la Abogacía del Estado para justificar el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, el Tribunal recuerda que ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en favor del

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

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, 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 la norma impugnada 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 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria, y de la Ley de les Corts Valencianes 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad similares al que ahora nos ocupa (ATC 64/2025, de 10 de junio, FJ 3, y ATC 88/2025, de 9 de septiembre, FJ 3, respectivamente). En idéntica línea a lo ya subrayado por este Tribunal en esos dos asuntos, el art. 1 y la disposición transitoria única de la norma suspendida afectan, mediante la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares y la previsión del decaimiento automático de todos los procedimientos iniciados y no concluidos en materia de memoria democrática, 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 libertadas 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 de esta materia. Por lo tanto, al igual que en los precedentes citados, 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 afirmado, el art. 1 de la norma impugnada deroga el régimen de derechos establecido en la Ley 2/2018 de las Islas Baleares, sustituyéndolo por otro régimen más restrictivo, y su disposición transitoria única prevé el decaimiento automático de todos los procedimientos iniciados y no concluidos en base a la ley citada. Así, cabe aplicar a ambos preceptos el criterio sentado en los AATC 64/2025 y 88/2025, y en la jurisprudencia en ellos 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

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

particulares, no se puede calificar de excesivo o desproporcionado mantener la suspensión en los términos que posteriormente se exponen» (FJ 3 en ambos casos).

(ii) La conclusión anterior no puede, sin embargo, extenderse al art. 2 de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares. La situación potencialmente lesiva para los derechos fundamentales que justifica el mantenimiento de la suspensión cautelar del art. 1 y de la disposición transitoria única de la citada ley es, como se ha argumentado, la que se deriva de la derogación de la Ley 2/2018 de las Islas Baleares y de la sustitución del estatuto jurídico de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos previsto en aquella por otro más restrictivo. Sin embargo, dicha situación no puede predicarse de la vigencia del art. 2 de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares, que reconoce y protege la libertad de expresión, producción y creación científica y técnica y la libertad de cátedra en relación con los estudios y la memoria de las vivencias familiares sobre los distintos episodios de la historia de España. Sin perjuicio de lo que proceda resolver en cuanto al fondo de la controversia sobre este precepto, el Tribunal advierte que los motivos que justifican el mantenimiento de la suspensión del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares no son sin más trasladables al art. 2 de la citada norma y que el presidente del Gobierno, a quien incumbe identificar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que justifiquen el mantenimiento de la medida cautelar, nada ha indicado respecto del citado precepto.

Por tanto, procede levantar la suspensión del art. 2 de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares.

b) Finalmente, este tribunal considera que, de las alegaciones formuladas por el Parlamento y el Gobierno de las Illes Balears, no se desprenden razones que se opongan al mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, salvo por lo ya indicado en relación con el art. 2 de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares. En este sentido, deben rechazarse las alegaciones relativas a la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, en tanto estas inciden sobre el fondo de la controversia planteada en este recuso y no son objeto del presente incidente cautelar.

En línea con lo señalado por este tribunal en los AATC 64/2025 y 88/2025, tampoco cabe atender a las consideraciones relativas a la inexistente afectación al estatuto de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos o la negación del menoscabo en materia educativa, vinculados al argumento de que el contenido de la legislación básica estatal sigue siendo imperativo y directamente aplicable en la comunidad autónoma balear. A esos efectos, y en línea con lo afirmado en las resoluciones ya citadas, es suficiente constatar 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» (FJ 3 en ambos casos).

En conclusión, la ponderación de intereses en conflicto, 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 del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026 de las Islas Baleares, alzando la suspensión del art. 2 de la citada ley.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Mantener la suspensión del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears.

2.º Levantar la suspensión del art. 2 y de la disposición final única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears.

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

Madrid, a veinte de octubre 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.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho frente al auto de 20 de octubre de 2026, dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4344-2026

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 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 20 de octubre de 2026, en la parte en que se acuerda mantener la suspensión del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears.

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. 2 de la citada Ley 1/2026. 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. Y que reitere después en el voto particular formulado al ATC 88/2025, de 9 de septiembre (en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3112-2025), en el que también se acordó el mantenimiento de la suspensión de determinados preceptos de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de concordia de la Comunitat Valenciana, entre ellos el que derogaba la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana.

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 reiteradas después en el recurso núm. 3112-2025. 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, seguido después en el ATC 88/2025, de 9 septiembre. De ahí que me remita por lo tanto a las más amplias consideraciones

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

expuestas en los votos particulares formulados contra esos autos, especialmente en el primero de ellos.

Y en tal sentido emito este voto particular.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil veintiséis.–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. 4344-2026

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 del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, 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.

Primero. *El Tribunal yerra nuevamente al mantener la suspensión como en otros casos anteriores ante leyes autonómicas de objeto coincidente.*

A nuestro juicio, por las razones expuestas 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. 2 de la citada Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears. Las razones de nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de este tribunal son similares a las que ya expusimos en los votos particulares formulados al ATC 64/2025, de 10 de junio, en el que la misma mayoría del Pleno 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, así como al ATC 88/2025, de 9 de septiembre, que mantiene 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.

Segundo. *Otra vez se acuerda la suspensión sin que la Abogacía del Estado acredite los perjuicios de difícil o imposible reparación que la aplicación de la ley autonómica comporta.*

Al igual que ya advertimos en los dos casos anteriores, en este caso, la suspensión se mantiene aún a pesar de que las alegaciones del abogado del Estado son claramente insuficientes para levantar la carga de justificar los perjuicios de imposible y difícil reparación derivados de la vigencia y aplicación del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears. Lo que, a su vez, reduce hasta la inexistencia 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 cautelar. La debilidad de este auto se acrecienta en relación con los dos anteriores toda vez que no tienen en cuenta que la ley balear contiene disposiciones distintas a las que las otras dos comunidades autónomas y no se molesta en dar respuesta a las alegaciones que efectúa el Gobierno balear, respecto de este punto nos remitimos al voto particular formulado por los magistrados don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

Tercero. *De nuevo el Tribunal prejuzga el fondo del asunto, lo que es impropio desde el punto de vista de la ponderación propia del incidente cautelar.*

De nuevo el razonamiento del auto desconoce la consolidada doctrina constitucional sobre este tipo de incidentes en la medida en que la suspensión del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears, se mantiene a partir de consideraciones en las que, directamente, se prejuzga el fondo del asunto lo que es improcedente desde el punto de vista de la ponderación que es propia de este incidente cautelar.

Como expone el propio auto, el abogado del Estado había alegado 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 impuesto en la norma básica estatal en la materia respecto de distintos extremos. En nuestra opinión ninguno de tales perjuicios se formula con un mínimo de verosimilitud que permita destruir la presunción de constitucionalidad y, por tanto, la vigencia de los preceptos cuya suspensión se mantiene.

De la relevancia del segundo de los motivos alegados, el incumplimiento del deber de colaboración da cuenta el hecho de que el auto del que discrepamos ni siquiera entra a ponderar este perjuicio.

Y, en cuanto al primero de los perjuicios alegados, lo que el auto denomina «poner en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas», debemos señalar que el auto no realiza la ponderación que le era exigible, sino que, como ya sucedió en los casos de los AATC 64/2025 y 88/2025, construye una premisa que es la que le sirve para construir su vano intento de fundamentar su decisión. Dicha premisa es la afectación de los preceptos ahora suspendidos a unos pretendidos «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», los cuales se anclan, acogiendo uno de los argumentos de la demanda (por tanto, adelantando ya el juicio de fondo), en el derecho a la integridad moral del art. 15 CE. Es del todo evidente que este recurso a uno de los argumentos de la demanda viene dado por el hecho de que tales derechos configuradores del estatuto jurídico de las víctimas de vulneraciones graves de derechos humanos no están calificados ni reconocidos como derechos fundamentales por la doctrina constitucional. Así, el auto sustituye una ponderación que era obligada por la asunción de planteamientos de la demanda como es como es la supuesta vinculación entre los derechos reconocidos en la norma derogada con el art. 15 CE, cosa que afirma el recurrente, no este tribunal. Tampoco puede dejar de advertirse que, en el desarrollo de su supuesto argumento, el auto cambia el fundamento de la suspensión que, sin explicación alguna, pasa de ser, en el mismo párrafo, la situación de riesgo de afectación a derechos, que se quieren equiparar a fundamentales a estos efectos a la tutela de «bienes jurídicos de carácter personal, cuya reparabilidad es difícil», lo cual es, conceptualmente, cosa bien distinta. En fin, muestra añadida de que con el supuesto razonamiento del auto del que discrepamos pretende prejuzgarse ya la resolución del fondo del asunto es la alusión, en su último párrafo, a la «necesidad de tutela del estatuto de las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos» como justificación para el mantenimiento de la suspensión.

Cuarto. *El Tribunal se aparta de su propia doctrina y vuelve a incurrir en su errónea construcción constructivista de derechos que no están en la Constitución.*

Resulta de todo ello que la decisión adoptada, lejos de estar basada en la doctrina constitucional que recoge el propio auto, carece, en realidad, de sustento en ella, y se desliza por el grave camino que no debería sobrepasarse en esta vía cautelar de anticipar un juicio sobre el fondo del asunto.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

Así, el auto, al igual que sus precedentes, 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.

Por último, si el abogado del Estado no argumenta adecuada y suficientemente los perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión, resulta incomprensible que el auto pretenda forzar su decisión con un argumento que no cabe tomar en consideración. Lo hace al decir que la suspensión se mantiene también porque las alegaciones del Parlamento y del Gobierno de las Illes Balears sobre la presunción de constitucionalidad de la ley y la consiguiente excepcionalidad del mantenimiento de su suspensión, inciden sobre el fondo de la controversia planteada en el recurso. Este planteamiento, que no resulta de la doctrina constitucional, es simplemente expresión del afán del auto de encontrar fundamento para una suspensión falta de la motivación que la consolidada doctrina constitucional ha venido exigiendo.

Quinto. *En conclusión, una suspensión carente de sustento.*

En suma, consideramos que, al igual que en los casos del ATC 64/2025 y del ATC 88/2025, 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 del art. 1 y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears. Lo que, en atención a nuestra consolidada doctrina sobre este incidente cautelar, debería haber determinado 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 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil veintiséis.–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 1/2026, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, dictado por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4344-2026

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, una vez más, de nuestra discrepancia tanto con su fundamentación jurídica como con su parte dispositiva.

Primero. *Remisión a los fundamentos ya formulados en los votos particulares a los AATC 64/2025 y 88/2025.*

1. El auto del que discrepamos reproduce en lo sustancial, con transcripción literal de pasajes enteros, la fundamentación de los AATC 64/2025, de 10 de junio, y 88/2025, de 9 de septiembre, frente a los que formulamos sendos votos particulares cuyas razones damos aquí por reproducidas. En síntesis: (i) la suspensión de una norma autonómica al amparo del art. 161.2 CE tiene carácter excepcional y requiere la

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

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, finalmente (v), 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».

2. Sin embargo, el presente auto no se limita a reiterar aquella fundamentación. De un lado, la extiende a un supuesto que presenta rasgos diferenciales relevantes, alegados expresamente por el Parlamento y el Gobierno de las Illes Balears, que el auto desatiende por completo –cuando el legislador autonómico aprobó la ley ya conocía la doctrina sentada en los AATC 64/2025 y 88/2025 y, precisamente por ello, resulta razonable pensar que configuró la nueva regulación tratando de evitar que concurrieran en ella las circunstancias que habían justificado la suspensión en aquellos precedentes–. De otro, incorpora elementos argumentales nuevos que, lejos de subsanar los defectos que denunciamos en los votos precedentes, los agravan. A unos y otros dedicamos las consideraciones que siguen.

Segundo. *La subsistencia de la Ley Balear 10/2016 y la preservación de las exhumaciones: el auto traslada mecánicamente una premisa fáctica concebida para otros supuestos.*

3. El núcleo de la *ratio decidendi* [FJ 3 b)] se construye mediante la transcripción literal de los AATC 64/2025 y 88/2025 según el cual la aplicación de la norma derogatoria «implica una rebaja del nivel de protección de esas víctimas en el ámbito autonómico concernido que […] quedaría limitado a lo dispuesto en la legislación básica». Tal afirmación, ya discutible en aquellos casos, es sencillamente inasumible en el presente. Como han puesto de manifiesto tanto el Parlamento como el Gobierno de las Illes Balears (antecedentes 7 y 8), en esa comunidad autónoma continúa vigente la Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo, que regula la localización e identificación de personas desaparecidas, la protección y preservación de las fosas, la señalización de lugares y la recuperación e identificación de restos; esto es, precisamente el ámbito material en el que el factor tiempo y la eventual irreversibilidad del perjuicio presentan –para la mayoría– una significación más intensa. El nivel de protección de las víctimas en las Illes Balears no queda, por tanto, «limitado a lo dispuesto en la legislación básica», y el auto, al reproducir una premisa fáctica elaborada para otras comunidades autónomas, ni siquiera se detiene a comprobar si concurren en la presente.

4. A ello se añade que la disposición transitoria única de la ley impugnada excluye del decaimiento automático de los procedimientos iniciados y no concluidos las exhumaciones –así se ha alegado en el antecedente 7–, de suerte que las actuaciones más sensibles desde la perspectiva de los derechos de las víctimas y de sus familiares quedan expresamente preservadas por la norma suspendida. El auto mantiene, no obstante, la suspensión de dicha disposición en su integridad, sin analizar su contenido y sin explicar qué perjuicio irreparable podría derivarse de una previsión que, en su aspecto más relevante, salvaguarda las actuaciones en curso. Tampoco da respuesta a la alegación del Gobierno balear –antecedente 8– de que, tras la derogación, las Illes

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

Balears quedarían en una situación de protección superior a la de aquellas comunidades autónomas que carecen de legislación propia en la materia sin que el Estado haya cuestionado tal omisión; alegación que, tomada en serio, priva de todo sustento a la tesis de que la mera ausencia de una ley autonómica integral de memoria genera, por sí sola, perjuicios irreparables.

Tercero. *Contradicción interna del auto: la ley impugnada no establece ningún «régimen más restrictivo».*

5. El auto afirma reiteradamente [FJ 3 a) y a) i)] que el art. 1 de la ley impugnada deroga el régimen de derechos de la Ley 2/2018 «sustituyéndolo por otro régimen más restrictivo». Sin embargo, el propio auto, en su antecedente primero, describe el recurso como fundado en que la ley impugnada deroga la Ley 2/2018 «sin introducir una regulación alternativa». La Ley 1/2026 es una norma de contenido puramente derogatorio, y el único marco que pasa a regir es el integrado por la Ley 20/2022 –cuya aplicación directa en todo el territorio nadie discute– y por la Ley balear 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo. Calificar ese marco de «más restrictivo» supone afirmar que el estándar fijado por el legislador estatal en ejercicio de la competencia del art. 149.1.1 CE es insuficiente para la tutela de los derechos de las víctimas, lo que, además de paradójico en un recurso promovido por el presidente del Gobierno en defensa de esa misma ley estatal, constituye un juicio anticipado sobre el fondo que el incidente cautelar no consiente.

Cuarto. *La artificiosa fundamentación del debate cautelar.*

6. El auto da un paso más respecto de sus precedentes al anclar los perjuicios alegados en el derecho a la integridad moral (art. 15 CE) y en el derecho a la educación (art. 27 CE), y al traer a colación diversas resoluciones (AATC 90/2016, de 26 de abril; 130/2017, de 3 de octubre; 445/2023, de 27 de septiembre, y 127/2024, de 19 de noviembre) en las que se mantuvo la suspensión ante el riesgo de afectación de derechos fundamentales. Y ya advertimos en el voto particular al ATC 64/2025 –apartado 17– que la doctrina relativa a los perjuicios especialmente acusados por afectar a derechos fundamentales no puede proyectarse sobre los derechos subjetivos de configuración legal reconocidos a las víctimas, so pena de desdibujar el alcance y contenido de los derechos consagrados en el título I de la Constitución.

El presente auto no solo desatiende esa advertencia, sino que convierte su contrario en premisa de la decisión; la afirmación, tomada de la demanda, de que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición se integran directamente en el derecho a la integridad moral del art. 15 CE es una de las tesis de fondo del recurso, cuya validez solo puede dilucidarse en sentencia. Incorporarla sin mayor examen como bien jurídico de carácter personal que debe pesar en el juicio de ponderación equivale a resolver anticipadamente la cuestión principal.

7. Lo propio sucede, con mayor evidencia si cabe, respecto del art. 27 CE. El auto reconoce que la incidencia de la norma en el derecho a la educación se plantea «dentro de una impugnación de carácter competencial» –la vulneración mediata del art. 149.1.30 CE por la infracción del art. 44 de la Ley 20/2022–, pero transforma ese motivo competencial en un perjuicio para un derecho fundamental que el recurrente no ha invocado como tal. Con ello, el Tribunal no se limita a valorar los perjuicios alegados y razonados por quien tiene la carga de hacerlo, sino que reconstruye de oficio la pretensión cautelar en términos más favorables al recurrente. Y deja, además, sin respuesta la alegación del Parlamento de las Illes Balears –antecedente 7– de que la impugnada ni altera el currículo básico estatal ni impide la aplicación del art. 44 de la Ley 20/2022, que vincula directamente a las administraciones educativas.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

8. Por otra parte, el pasaje transcrito en el fundamento jurídico 3 b) califica los derechos concernidos como «derechos prestacionales» para cuya efectividad resulta esencial «la configuración de estructuras administrativas». El propio auto pone así de manifiesto la contradicción en que incurre: los derechos de naturaleza prestacional, cuya existencia y alcance dependen de su configuración por el legislador y de la organización administrativa que este disponga, son, por definición, disponibles para el legislador competente, que puede modificarlos o suprimirlos dentro del marco constitucional. No es coherente sostener, a un tiempo, que se trata de derechos prestacionales de configuración legal y que su supresión por el legislador autonómico compromete derechos fundamentales en términos que justifican desplazar la presunción de constitucionalidad de la ley.

Quinto. *Los hechos alegados por la abogacía del Estado no acreditan perjuicio irreparable alguno.*

9. La única novedad fáctica del escrito del abogado del Estado respecto de los incidentes precedentes es la afirmación de que, durante la vigencia de la ley impugnada, la colaboración entre administraciones fue prácticamente inexistente, las actuaciones de investigación, localización y exhumación fueron mínimas y los actos de reconocimiento y reparación de las víctimas habían sido llevados a cabo por el Gobierno de España o por las universidades –antecedente 9 b)–. El auto no examina estas afirmaciones ni las somete a contraste alguno, lo que ya revela que no constituyen fundamento real de la decisión. En cualquier caso, carecen de idoneidad para acreditar el perjuicio exigido (i) se trata de aseveraciones genéricas, huérfanas de cualquier dato verificable y referidas a un periodo de vigencia muy breve, el comprendido entre la entrada en vigor de la ley y la interposición del recurso; (ii) el eventual incumplimiento del deber de colaboración del art. 14 de la Ley 20/2022 sería, en su caso, imputable a la actuación de la administración autonómica y no a la derogación de la Ley 2/2018, pues dicho deber deriva directamente de la ley estatal y cuenta con cauces propios de exigencia, ajenos a la suspensión de una ley; y, (iii) la circunstancia de que el Gobierno de la Nación y las universidades hayan seguido desarrollando actos de reconocimiento y reparación, acredita, precisamente, lo que venimos sosteniendo: que la Ley 20/2022 despliega su eficacia con independencia de la existencia de una ley autonómica de memoria. Idéntica conclusión se impone respecto del catálogo de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática del art. 36 de la Ley 20/2022, cuya elaboración corresponde al Estado.

Sexto. *Los efectos de la suspensión de una ley puramente derogatoria.*

10. El auto tampoco repara en una circunstancia que debió ser objeto de ponderación específica. La suspensión de una ley de contenido exclusivamente derogatorio no preserva una situación preexistente, sino que provoca la reviviscencia provisional de una norma que el legislador democrático había expulsado del ordenamiento y cuya derogación –con la extinción de los órganos creados a su amparo y el decaimiento de los procedimientos en curso, según refiere la propia Abogacía del Estado –antecedente 9 b)– había desplegado ya sus efectos. Lejos de evitar «situaciones de confusión», finalidad que el auto atribuye a la doctrina que invoca, el mantenimiento de la suspensión las genera, al imponer la reactivación interina de una estructura orgánica y procedimental ya desmantelada, con el consiguiente riesgo para la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en el supuesto de que la sentencia desestime el recurso. Esta inversión del sentido conservativo propio de la tutela cautelar debió, cuando menos integrarse en el juicio de ponderación.

Séptimo. *Déficit de motivación del tratamiento de los distintos preceptos.*

11. El auto levanta la suspensión del art. 2 de la ley impugnada porque el presidente del Gobierno «nada ha indicado respecto del citado precepto». Compartimos

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

esa decisión, pero el criterio en que se apoya –que la carga de alegar y razonar los perjuicios se proyecta sobre cada precepto– pone de relieve la insuficiencia del examen realizado respecto del resto de la ley. El art. 1 se mantiene suspendido en bloque, sin análisis separado de sus distintos apartados y, en particular, sin dar respuesta a la alegación de que la vigencia del art. 39 de la Ley 20/2022, en materia de subvenciones, no depende de la subsistencia de norma autonómica alguna –antecedente 7–; y la disposición transitoria única se mantiene igualmente suspendida sin consideración alguna a la exclusión de las exhumaciones antes referida.

12. Por último, el apartado segundo de la parte dispositiva acuerda levantar la suspensión «del art. 2 y de la disposición final única» de la ley impugnada, cuando la fundamentación jurídica no contiene una sola referencia a esta última disposición. El pronunciamiento relativo a la disposición final única carece así de toda motivación, y esta discordancia entre fundamentación y fallo, que no es meramente formal, confirma que el auto no ha procedido a un examen singularizado de los preceptos cuya suspensión se ventila.

13. Se confirma así el riesgo que ya advertimos en el voto particular al ATC 64/2025 –apartado 26– y reiteramos en el formulado al ATC 88/2025 –apartados 5 y 9–: la doctrina sentada en aquellas resoluciones opera ya como un automatismo que conduce al mantenimiento de la suspensión de cualquier ley autonómica derogatoria en materia de memoria democrática, sin atender a las singularidades de cada caso, con desconocimiento del carácter excepcional de la medida y de la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes autonómicas como expresión de la voluntad popular, y en detrimento de la autonomía política de las comunidades autónomas (arts. 2 y 137 CE). El art. 161.2 CE se convierte de este modo en un instrumento ordinario de bloqueo de la potestad legislativa autonómica, que comprende la de derogar las leyes previamente aprobadas, uso que la Constitución no ampara.

Por esta vía se termina privando de eficacia real a la alternancia política en el ámbito autonómico: el cambio de mayorías parlamentarias resultante de las urnas, cuya expresión natural puede consistir precisamente en la derogación o sustitución de las leyes aprobadas por la mayoría precedente, queda neutralizado –como consecuencia de la doctrina acogida en el presente auto y en los anteriormente citados– por la sola iniciativa del Gobierno de la Nación. Basta, así, la invocación del art. 161.2 CE para mantener suspendida, durante la pendencia del proceso constitucional, la legislación aprobada por la nueva mayoría y conservar provisionalmente la vigencia efectiva de la opción normativa precedente, con el consiguiente riesgo de petrificación del ordenamiento autonómico en términos difícilmente conciliables con el principio democrático y el pluralismo político proclamados en el art. 1.1 CE.

14. 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.

15. 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.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es

16. 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 –como hemos señalado en anteriores votos particulares– 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.

17. 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. 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, reforzando la posición 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 la Ley 1/2026, de 24 de marzo, de Illes Balears, de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, en su integridad, incluidos su art. 1 y su disposición transitoria única.

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil veintiséis.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2026-24795
Verificable en https://www.boe.es