|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 336/2005 |
| Fecha | de 15 de septiembre de 2005 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 2082-2005 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2082-2005 |
| Fallo | Mantener la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se mo difica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 23 de marzo de 2005, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 19 de abril de 2005 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta y a las Cortes de Castilla y León, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó tener por incoado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Por último, se decidió publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Castilla y León.

3. Con fecha 9 de mayo de 2005 se registró un escrito de la Vicepresidenta primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados en el que se comunica al Tribunal que la Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

4. El día 11 de mayo de 2005 don Federico J. Olivares Santiago, Procurador de los Tribunales y de la Junta de Castilla y León, comparece en el proceso y presenta las correspondientes alegaciones, suplicando al Tribunal que dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

5. El 13 de mayo de 2005 se presenta en el Registro del Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que se comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración.

6. Con fecha 17 de mayo de 2005 el Letrado de las Cortes de Castilla y León, en la representación que ostenta, se persona en el proceso y presenta sus alegaciones. Termina su escrito suplicando al Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

Mediante otrosí manifiesta que se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución y, en su virtud, el Tribunal ha acordado la suspensión de la Ley recurrida, si bien se estima que procede su levantamiento inmediato, sin esperar al transcurso del plazo de cinco meses. La razón de la petición se encuentra en que la Ley impugnada no incide en las competencias del Estado, por lo que no perturba la gestión estatal. El Tribunal ya se ha pronunciado en casos similares, en concreto, en el ATC 175/2002, siendo de aplicación a este caso la doctrina allí recogida. Por ello, solicita que se levante la suspensión de la Ley recurrida.

7. Por providencia de 24 de mayo de 2005, la Sección Tercera acuerda incorporar a los autos los escritos de alegaciones presentados y, en cuanto a la solicitud que formula mediante otrosí el Letrado de las Cortes de Castilla y León sobre el levantamiento de la suspensión, oír al Abogado del Estado y a la representación de la Junta de Castilla y León para que en el plazo de cinco días expongan lo que consideren al respecto.

8. El día 26 de mayo de 2005, la representación procesal de la Junta de Castilla y León presenta las alegaciones relativas al incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

En ellas manifiesta que la declaración de bienes de interés cultural de las colecciones documentales existentes en los Archivos General de Simancas, de la Real Chancillería de Valladolid y de la Guerra Civil no es susceptible de producir perjuicio alguno a estos archivos estatales, sino todo lo contrario.

La declaración de bienes de interés cultural que el precepto recurrido contiene completa, que no suplanta, la protección que indiscutiblemente merecen todos los documentos integrantes de las referidas colecciones, al asegurar que aquellos documentos que por cualquier razón las autoridades estatales decidieran extraer de los archivos estatales en los que actualmente se integran seguirían gozando de la protección propia de los bienes de interés cultural, protección que perderían en el momento en que salieran de los archivos si se mantiene en suspenso el precepto legal recurrido.

Dicho precepto recurrido no priva al Estado de ninguna de sus competencias sobre los archivos de su titularidad. No le impide tampoco disponer de ellos, pues otorga a los documentos una protección directa e inmediata que completa la indirecta y mediata de que hoy gozan.

Mantener la suspensión, lejos de proteger los intereses públicos, pondría a éstas en grave peligro sin beneficio para nadie, pues a nadie puede beneficiar que documentos que forman parte de nuestra historia puedan llegar a circular indiscriminadamente sin protección.

Por ello, solicita que se levante la suspensión del precepto legal recurrido.

9. El Abogado del Estado evacua el trámite de alegaciones sobre el levantamiento de la suspensión de la Ley 8/2004 el día 1 de junio de 2005.

a) En primer lugar hace referencia a la jurisprudencia constitucional relativa a este tipo de incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión, que conlleva una valoración de los intereses implicados, tanto el general o público como el privado, y también de los perjuicios de imposible o difícil valoración que se derivarían de la adopción de una u otra alternativa, y ello siempre al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda (ATC 428/2004, FJ 2, con cita de otros).

b) Partiendo de la citada doctrina el debate que nos ocupa no puede hacerse al margen de los hechos extraordinarios que rodean a las Leyes 7/2004 y 8/2004, ambas de 22 de diciembre, de Castilla y León. Ambas Leyes se dictan como respuesta legislativa al conocido proyecto del Gobierno de la Nación de devolver a la Generalidad de Cataluña el fondo documental del Archivo General de la Guerra Civil que le fue incautado a aquélla tras dicha guerra.

Dichas Leyes autonómicas se dictan con la misma finalidad y los perjuicios derivados del resultado de este incidente son comunes por lo que se analizarán conjuntamente.

Según resulta del debate parlamentario de ambas Leyes (que se aporta como documento 1) éstas siguen unas vicisitudes absolutamente paralelas en su tramitación por lectura única y aprobación, justificándose por el representante del grupo parlamentario mayoritario por la necesidad de proteger el llamado Archivo de Salamanca frente a la devolución de parte de sus fondos a la Generalidad.

En definitiva se trata de dos Leyes autonómicas dictadas con la exclusiva finalidad de obstaculizar la ejecución de un proyecto del Gobierno de la Nación, según se desprende de la sucesión temporal de los hechos, de las declaraciones de relevantes lideres políticos antes y durante la tramitación de las Leyes controvertidas y, especialmente, de los debates parlamentarios de las Leyes autonómicas y de su propio contenido (documentos números 2 y 3).

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos, el Gobierno, en su reunión de 15 de abril de 2005, a iniciativa del Ministerio de Cultura, aprueba el proyecto de Ley de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra civil custodiados en el Archivo general de la guerra civil española y de creación del Centro documental de la memoria histórica. El proyecto fue publicado en BOCG de 22 de abril de 2005, calificado por la Mesa el día 19 de abril, encomendándose su aprobación, con competencia legislativa plena, a la Comisión de Cultura. En ésta el plazo para la presentación de enmiendas concluye el día 31 de mayo de 2005. Se acompaña el proyecto de la Ley (documento núm. 4). Igualmente, se acompañan otras manifestaciones públicas de lideres políticos y autoridades de Castilla y León contrarios al traslado del fondo documental del archivo (documento núm. 5).

Como se reconoció en el debate parlamentario, estas Leyes autonómicas se utilizan para bloquear una iniciativa en curso del Gobierno de la Nación. Así, la exposición de motivos de la Ley 7/2004 declara que, “al estar pendiente la adaptación al marco estatutario del régimen jurídico de archivos históricos de titularidad estatal ... se hace necesario proveer un régimen jurídico que asegure la protección de los bienes custodiados en estas colecciones como testimonios materiales de la memoria colectiva”.

En este sentido la Ley 7/2004 integra los archivos nacionales a que nos hemos referido en el sistema de Archivos de Castilla y León, lo cual supone el sometimiento de los mismos a las competencias que el art. 43 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y patrimonio documental de Castilla y León, atribuye a la Consejería de Cultura y que incluye las de coordinación e inspección de los archivos y la aprobación de normas técnicas para ellos.

En cuanto a la Ley 8/2004, declara bien de interés cultural, a efectos de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio cultural de Castilla y León, la documentación de los archivos de titularidad estatal a que venimos aludiendo. Tal declaración supone la exigencia de autorización de la Consejería de Cultura para realizar cualquier actuación en relación con los bienes a que se refiere (art. 32 y siguientes de la Ley 12/2002), por lo que, en particular, sería necesaria la autorización previa de la Consejería para el traslado de bienes muebles o inmuebles declarados de interés cultural (art. 35 y 45.1 de la Ley 12/2002).

c) Centrado así el debate corresponde proceder al examen de los concretos perjuicios que pueden derivarse para los intereses generales o particulares en juego del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos.

El mantenimiento de la suspensión no originaría perjuicio alguno. La representación de las Cortes de Castilla y León no invoca ninguno si se mantuviera la suspensión, justificando su petición de alzamiento en motivos de fondo. Es más, el perjuicio para el interés autonómico vinculado a la ejecución de la Ley Estatal una vez aprobada la misma sería mínimo, a la vista del informe de 23 de diciembre de 2004 de la comisión de expertos, que pone de relieve que la microfilmación de los archivos y su digitalización posibilita el acceso a los archivos del público y de los investigadores, pues, hoy en día, un buen archivo no permite el acceso a los originales. El proyecto de Ley Estatal prevé que quede depositada en el Archivo de la guerra civil española “una copia o duplicado de todos los documentos restituidos” (art. 23 del proyecto). Es decir, la suspensión de la vigencia de ambas leyes no produce perjuicio alguno a los archivos objeto de aquéllas, pues mantendrían su integridad.

Por el contrario el levantamiento de la suspensión de la Leyes recurridas sí puede ocasionar graves perjuicios de los intereses generales y particulares. Los perjuicios se derivarían del seguro bloqueo de la iniciativa de restituir a la Generalidad y a los particulares los documentos y efectos que les fueron incautados tras la guerra civil. No se trata de perjuicios inciertos, sino que su efectiva producción resulta clara, de acuerdo con la manifestación de intención de las autoridades autonómicas a que se ha hecho referencia. Por tanto, el perjuicio de levantamiento de la suspensión es que se paralice la efectiva ejecución de una Ley Estatal. El Abogado del Estado recuerda que esta Ley Estatal no sólo prevé la restitución a la Generalidad de los fondos documentales a ella incautados, sino también de los que lo hubieran sido a personas naturales o jurídicas de carácter privado, que podrán reclamarlos a la Generalidad en el plazo de un año, produciendo así un deterioro a los intereses generales insitos a la Ley Estatal una vez aprobada y a los de particulares de las personas físicas o jurídicas aludidas.

Por último, según el Abogado del Estado, el levantamiento de la suspensión también podrá suponer perjuicio para los proyectos en curso relativos a la gestión de los archivos nacionales que nos ocupan, cuyo objetivo es posibilitar la difusión de los archivos a través de internet, proyecto que minimiza la importancia del lugar físico en que están depositados los originales de los documentos (según se aprecia en el documento núm. 6).

Por todo ello, solicita el mantenimiento de la suspensión de la Ley recurrida.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta al art. único de la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, de patrimonio cultural de Castilla y León, que se encuentra suspendido en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto por el Presidente del Gobierno.

La representación procesal de las Cortes de Castilla y León ha solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión del artículo recurrido sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE. Ahora bien, dado el tiempo transcurrido, no procede hacer un pronunciamiento específico sobre este punto, sino entrar directamente en el tema del levantamiento o mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado.

2. Sobre la suspensión existe una doctrina constitucional, según la cual para resolver sobre su mantenimiento o levantamiento es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren implicados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que “es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996, y 100/2002)” (ATC 176/2004, de 11 de mayo, FJ 3).

3. El art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, objeto de este incidente, dispone lo siguiente:

“Se introduce una nueva disposición adicional en la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León, en los siguientes términos:

Séptima: Se declara Bien de interés cultural como colección, a los efectos de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León, la documentación recogida en el Archivo General de Simancas, en el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, en el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, en todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta”.

El Letrado de las Cortes de Castilla y León solicita el levantamiento anticipado de la suspensión con el argumento de que el precepto impugnado no incide en las competencias estatales y, por tanto, no perturba la gestión estatal de sus archivos, lo cual ya ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en su ATC 176/2002 (por error, aquél alude al ATC 175/2002).

La representación procesal de la Junta de Castilla y León también solicita el levantamiento de la suspensión. Aduce al respecto que la declaración de “Bien de interés cultural” de las colecciones documentales existentes en los Archivos General de Simancas, de la Real Chancillería de Valladolid y de la Guerra Civil no produce perjuicio alguno, pues completa la protección que merecen dichos documentos al asegurar la protección que es propia de tal declaración, protección que no tendrían si el precepto se mantuviera suspendido. Además, indica, el precepto recurrido no priva al Estado de ninguna de sus competencias sobre los archivos de titularidad estatal ni le impide disponer de los mismos.

El Abogado del Estado, por el contrario, solicita del Tribunal que se mantenga la suspensión de este artículo de la Ley 8/2004 y también del art. único de la Ley 7/2004, pues considera que ambos son complementarios y responden a igual finalidad, lo que ha determinado que formule las alegaciones relativas a este incidente de modo conjunto respecto de ellos.

En su criterio, ambas Leyes autonómicas tienen como objetivo bloquear una iniciativa del Gobierno materializada en un proyecto de Ley, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, que pretende devolver a la Generalidad de Cataluña y a determinadas personas físicas y jurídicas los fondos documentales que les fueron incautados tras la contienda civil y que se encuentran depositados en el Archivo General de la Guerra Civil, generando así los perjuicios consiguientes al interés general y a los intereses particulares.

El Abogado del Estado señala también que si se levantara su suspensión se produciría considerables perjuicios a los intereses generales a que sirven los archivos estatales, ocasionando el bloqueo de los mismos. Ciñéndonos ahora al art. único de la Ley 8/2004, dicho bloqueo se derivaría del hecho de que la declaración de “Bien de interés cultural como colección” de la documentación existente en el Archivo General de la Guerra Civil tiene como consecuencia la aplicación a dicha documentación del régimen jurídico de estos bienes. En concreto se aplicarían los arts. 32 y siguientes de la Ley 12/2002, de patrimonio cultural de Castilla y León, que prevén la exigencia de autorización de la Consejería de Cultura para poder realizar cualquier actuación respecto de tales bienes, lo que determinaría que fuese necesaria esa autorización, en particular, para el traslado de los documentos (art. 35 y 45.1 de dicha Ley 12/2002). El sometimiento a esta normativa afectaría también a los intereses generales y particulares vinculados a la devolución de los documentos a la Generalidad de Cataluña.

Sin embargo, continúa aduciendo el Abogado del Estado, si el precepto legal permaneciera suspendido no se produciría ningún perjuicio a los intereses generales o particulares, puesto que en la actualidad no está permitido acceder a los documentos originales, sino a reproducciones microfilmadas y digitalizadas de aquéllos. Además, el proyecto de Ley prevé que permanezca en el Archivo una copia o duplicado de los documentos que se restituyan, garantizando así la integridad de aquél.

4. De acuerdo con la jurisprudencia referenciada en el FJ 2 procede que reiteremos que la resolución de este incidente está desvinculada de la que en su día adoptemos respecto del debate de fondo, pues sólo debemos atender a los perjuicios que según el Abogado del Estado se derivarían del levantamiento de la suspensión del art. único de la Ley 8/2004.

En este sentido el Abogado del Estado achaca a dicho precepto legal la producción de perjuicios que tienen una proyección doble, según hemos expuesto.

En primer lugar se dice que la vigencia del precepto legal obstaculizará la ejecución de una Ley Estatal que pretende devolver a la Generalidad de Cataluña y a determinadas personas físicas o jurídicas los documentos que les fueron incautados tras la Guerra civil. Pues bien, estos perjuicios resultan meramente hipotéticos y carecen del grado de certeza que según nuestra doctrina (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 10, entre otros muchos) resulta imprescindible acreditar, puesto que en este momento no ha culminado su tramitación parlamentaria el proyecto de Ley al que el Abogado del Estado vincula la producción del perjuicio. No es posible, por tanto, apreciar en este preciso instante la existencia de colisión cierta entre la Ley Autonómica y la Ley Estatal, pues ésta aún no existe. Sólo cuando el proyecto de Ley actualmente en tramitación esté efectivamente aprobado podrá valorarse si sus prescripciones quedan en entredicho en relación con lo dispuesto en la Ley Autonómica. Mientras tanto los perjuicios alegados son hipotéticos y de futuro, y no permiten sustentar el mantenimiento de la suspensión de la Ley Autonómica.

El segundo perjuicio se relaciona con la perturbación de la gestión estatal de sus propios archivos como consecuencia de que la declaración de bienes “de interés cultural” de los documentos de dichos archivos determina la intervención de la Consejería de Cultura de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de disposición que se adopten por el Estado sobre esos documentos, condicionando las mismas, como consecuencia de la existencia de dos Administraciones con potestades de gestión sobre los mismos archivos.

5. Planteada la cuestión en dichos términos, hay que poner de relieve que el supuesto contemplado en este recurso difiere, al menos en un punto fundamental, respecto del abordado en el Auto de 5 de julio de 2005, que decidió el levantamiento de la suspensión de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León.

En efecto, en el Auto últimamente citado la interferencia de la Ley en la gestión del Archivo de titularidad estatal podía entenderse, en la medida en que pueden anticiparse criterios en una resolución, como la presente, de naturaleza cautelar, circunscrita al ámbito de la complementariedad en la gestión que realizan Administraciones distintas, complementariedad que, en principio, o “prima facie” (sin perjuicio, como es lógico, de lo que proceda resolver en el análisis de fondo en el marco de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas) no impide totalmente el jercicio de competencias palmariamente reconocidas a la Administración estatal por el bloque de constitucionalidad.

En este caso, sin embargo, como se ha visto anteriormente, la incorporación del precepto impugnado de la antecitada Ley 8/2004, como una nueva disposición adicional, a la Ley Autonómica 12/2002, conlleva, como también se ha dicho en el fundamento que precede, la necesidad de la previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para toda actuación estatal que pretenda la “modificación, restauración, traslado o alteración de cualquier tipo de bienes muebles declarados de interés cultural”. Fácilmente puede advertirse que en éste, o en otros supuestos similares, la capacidad de bloqueo de una Ley Autonómica respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad excede de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental. Por ello, en estos supuestos, cuando se esté ante un caso de clara trascendencia constitucional que afecte a todo, o a parte, del conjunto normativo de una Ley y pese a que la doctrina de este Tribunal haya abundado, como igualmente se ha puesto de relieve con anterioridad en el F.J. 2º, en el criterio de que constituye una carga de la Administración recurrente, por medio de su representación procesal, señalar, e incluso evidenciar, los perjuicios que para el interés general pudieran derivarse del levantamiento de la suspensión reconocida por el art. 161.2 CE, éste Tribunal Constitucional no puede limitarse a seguir inexorablemente esa doctrina, que en definitiva vincula el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las disposiciones de que aquí se trata a que el Abogado del Estado haya presentado ante este Tribunal una argumentación indicativa o, más aún, demostrativa del mencionado perjuicio a los intereses generales que derivarían del tan repetido levantamiento de la suspensión.

Es evidente que, en el caso aquí examinado la argumentación de la representación del Estado ha valorado de modo conjunto los perjuicios que producirían la Ley 7/2004 y 8/2004, ambas de Castilla y León, como ya se ha puesto de relieve. Cierto, también, que esos perjuicios han sido preponderantemente relacionados con los perjuicios hipotéticos y futuros que para la efectividad de una Ley Estatal todavía en fase de tramitación parlamentaria pudieran seguirse. Pero no es menos cierto que también late en esa misma argumentación, aun no suficientemente individualizada o delimitada respecto del problema planteado por la impugnación de la Ley Autonómica 7/2004, la existencia en este caso de un perjuicio actual y directo al interés general que resultaría del bloqueo de las competencias estatales a que conduce la modificación legal cuestionada en este proceso.

Pues bien, apreciada la diferente trascendencia que tienen desde la perspectiva ya apuntada una y otra Ley de Castilla y León, es preciso reconocer que en estos casos, la relevancia constitucional apreciada debe ser suficiente para que el Tribunal Constitucional pueda en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, pronunciarse claramente a favor del mantenimiento de la suspensión, inclusive por fuerza del principio de seguridad jurídica que, como en otros casos (AATC 5/2003, F.J. 7 y 71/2003, F.J. 4), debemos considerar se encuentra, también aquí y excepcionalmente, presente.

En virtud de lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se mo difica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León.

En Madrid, a quince de septiembre de dos mil cinco

### Votos

Voto particular que formulan los Magistrados don Guillermo Jiménez Sánchez y don Javier Delgado Barrio en relación con el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre (suspensión inicialmente acordada, como consecuencia de la invocación por el Gobierno de la Nación del art. 161.2 C.E., en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2082/2005)

1. Sentido del Voto que se formula.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 L.O.T.C. reflejamos en este Voto particular nuestra opinión discrepante, defendida en la deliberación del Pleno, respecto del fallo (así como de determinados extremos de la fundamentación jurídica que conduce a él) dictado en el Auto respecto del cual se formula.

Esta salvedad se expresa, desde luego, con el mayor respeto para el diferente criterio mantenido por los Magistrados que han conformado la mayoría alcanzada en el Pleno.

2. El levantamiento de la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, acordado en ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005.

En ATC de 7 de julio de 2005, dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005, se acordó “[l]evantar la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León".

Tal levantamiento se motivó, en el F.J. 5 de la citada resolución, en los siguientes términos: “los perjuicios de doble orden [obstaculizar la ejecución de una Ley Estatal que pretende devolver a la Generalidad de Cataluña y a determinadas personas físicas o jurídicas los documentos que les fueron incautados tras la Guerra civil y la perturbación de la gestión estatal de sus propios archivos] no pueden prevalecer, por su carácter abstracto e hipotético, sobre la presunción de legitimidad constitucional que caracteriza a la Ley Autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la cuestión. No obstante lo cual también procede reiterar que, si la aplicación del precepto de la Ley Autonómica que estamos analizando se concreta en el futuro en términos diferentes a los aquí expresados [...], es clara nuestra doctrina que permite que el Abogado del Estado se dirija de nuevo a este Tribunal solicitando la revisión del acuerdo que ahora adoptamos (AATC 934/1987, de 21 de julio; 128/1993, de 20 de abril; y 268/1993, de 19 de agosto) [...]. ´En tal[es] caso[s], podrá el Estado reaccionar a través de la promoción del correspondiente conflicto de competencia y solicitar la suspensión de la medida de que se trate` (ATC 312/1999, de 14 de diciembre, F.J. 3, con cita de los AATC 79/1990, 87/1991 y 73/1999)” (ATC 99/2003, de 6 de marzo, F.J. 7)".

3. La coincidencia sustancial de las alegaciones de la representación procesal del Estado para defender el mantenimiento de la suspensión de las Leyes 7/2004 y 8/2004 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tanto el sentido del acuerdo, como la fundamentación jurídica del ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081/05, dan la respuesta que el Pleno del Tribunal consideró debía darse en dicha Resolución a las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado con ocasión del incidente relativo al levantamiento o mantenimiento de la suspensión del art. único de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Castilla y León, por la que se modifica la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León (en lo sucesivo, Ley 7/2004), sustancialmente coincidentes con las formuladas en el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de la misma Comunidad Autónoma, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León (en lo sucesivo, Ley 8/2004).

En este sentido resultan singularmente significativos los inequívocos términos utilizados por la representación procesal del Gobierno de la Nación, al efectuar una alegación conjunta respecto de las dos Leyes, en los cuatro apartados en los cuales sistematiza su razonamiento:

En el primero recuerda la doctrina de que, para resolver el incidente, han de ponderarse los perjuicios que se producirían en caso de levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

En el segundo argumenta que las Leyes 7/2004 y 8/2004 tienen idéntica finalidad, enfrentarse con el proyecto del Gobierno de la Nación de devolver a la Generalidad de Cataluña el fondo documental del Archivo General de la Guerra Civil incautado tras ésta, y precisa expresamente que “los perjuicios derivados del resultado de este incidente [rectius, tanto del incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 8/2004 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como del de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 7/2004 de la misma Comunidad Autónoma] son comunes, por lo que se analizarán conjuntamente”. En el último párrafo de este apartado se contemplan tanto el contenido normativo de la Ley 8/2004 como el de la Ley 7/2004, y se concluye con esta reflexión: “Téngase en cuenta que se trata de dos reformas puntuales de escasamente dos artículos y que tienen como única consecuencia el aumento de las facultades de la Comunidad Autónoma para interferir en cualquier decisión relativa a los archivos en cuestión”.

En el tercero se lleva a cabo un análisis preciso y concreto de los perjuicios que podrían derivarse del levantamiento o del mantenimiento de la suspensión de las Leyes a través de las cuales se articula la respuesta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sobre algunos de los fondos del Archivo General de la Guerra Civil. El único perjuicio que considera invocable en caso de mantenimiento de la indicada suspensión, derivado de la aplicación de una ley estatal en tramitación parlamentaria, sería el de la ejecución de la iniciativa de trasladar el fondo documental incautado a la Generalidad de Cataluña tras la Guerra Civil. Por el contrario entiende que el levantamiento de la suspensión podría causar perjuicios derivados “del seguro bloqueo de la iniciativa de restituir a la Generalidad y a los particulares los documentos y efectos que les fueron incautados tras la Guerra Civil”, perjuicio cuya “efectiva producción resulta clara” según “la declaración de intenciones que resulta de los debates parlamentarios de ambas leyes autonómicas”. Y la comunidad de consecuencias de las Leyes 7/2004 y 8/2004 se acentúa por el Abogado del Estado cuando afirma que: “el levantamiento de la suspensión de las leyes recurridas pone en manos de la Comunidad Autónoma ‘las armas’ de las que ya se ha manifestado querer servirse para el caso de que llegue a aprobarse la ley estatal en tramitación. Por tanto, el perjuicio cierto del levantamiento de la suspensión es que se paralice la ejecución de una ley estatal, y, en concreto, se impida la reparación de «situaciones jurídicas afectadas injustamente por la legislación y la actuación del régimen franquista» y ‘el restablecimiento de las situaciones jurídicas ilegítimamente extinguidas en lo que respecta a la Generalidad de Cataluña y a las personas naturales y jurídicas de carácter privado [...]’ [...] [E]l levantamiento de la suspensión produciría perjuicios para intereses generales y particulares. Los generales relativos a que mediante el uso inadecuado de una ley autonómica se frustre la aplicación de una ley estatal hoy en tramitación, pero de segura aprobación, dadas las fuerzas parlamentarias que apoyan el texto; los generales de la Comunidad Autónoma catalana y los particulares de las personas físicas y jurídicas privadas de ver reparada la ilegítima incautación que sufrieron tras la Guerra Civil”.

Finalmente en el cuarto se señala que: “el levantamiento de la suspensión también podría suponer perjuicios para los proyectos ya en curso relativos a la gestión de los archivos nacionales que nos ocupan. Así, recordemos que en los debates parlamentarios de las leyes autonómicas el portavoz del grupo mayoritario aludió a la intención de intervenir en la gestión de tales archivos”.

4. Las diferencias que aprecia el Auto frente al que se formula el presente voto particular en los supuestos contemplados en él y en el ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005.

Aun cuando el Auto frente al cual se formula el presente voto particular reconoce la identidad sustancial de las alegaciones del Abogado del Estado en los incidentes relativos al levantamiento o al mantenimiento de la suspensión de las Leyes 7/2004 y 8/2004, afirma en el F.J. 6 que el supuesto contemplado en el último difiere del afrontado en el primero en un punto fundamental: En éste “la interferencia de la Ley en la gestión del Archivo de titularidad estatal podía entenderse [...] circunscrita al ámbito de la complementariedad en la gestión que realizan Administraciones distintas, complementariedad que en principio o prima facie [...] no impide totalmente el ejercicio de competencias palmariamente reconocidas a la Administración estatal por el bloque de la constitucionalidad”. En el primero, “sin embargo [se impone] la necesidad de la previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para toda actuación estatal que pretenda la ‘modificación, restauración, traslado o alteración de cualquier tipo de bienes muebles declarados de interés cultural’ ”. De ello se sigue que en el caso “podría poner[se] en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental”.

5. Las diferencias apreciables entre la normativa establecida en las Leyes 7/2004 y 8/2004 no pueden conducir a las consecuencias que de ellas deduce el Auto frente al que se formula este voto.

En nuestra opinión las diferencias que aprecia la mayoría de la que disentimos entre las consecuencias de la normativa establecida en las Leyes 7/2004 y 8/2004 no pueden conducir a las consecuencias que se predican de ellas.

Ante todo porque las diferencias que se pretenden poner de relieve no revisten el grado o intensidad que se afirma. Cierto es que la Ley 8/2004, al declarar “Bien de interés cultural como colección, a los efectos de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León, la documentación recogida en [...] el Archivo General de la Guerra civil Española con sede en Salamanca”, determina que “[l]a modificación, restauración, traslado o alteración de cualquier tipo de bienes muebles declarados de interés cultural requerirá siempre autorización previa de la Consejería competente en materia de cultura”, y que “"los bienes muebles que fuesen declarados de interés cultural como colección, no podrán disgregarse sin la [indicada] autorización” (art. 45, apartados 1 y 2, de la Ley 12/2002). Pero no menos cierto es que la Ley 7/2004 modifica la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y del patrimonio documental de Castilla y León, integrando en el Sistema de archivos de esta Comunidad Autónoma “el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca”; que el Sistema de archivos tiene como “"misión [...] la conservación [...] del Patrimonio documental de Castilla y León” (art. 41 de la Ley 6/1991); que la Consejería de Cultura y Bienestar Social, entre otras, tiene atribuidas facultades de “coordinación e inspección de los archivos [...] del Sistema”, de “aprobación de las normas técnicas de aplicación para los centros y servicios integrados [en él]” y de “prestación de servicios de conservación [...] de los bienes integrantes del Patrimonio documental de Castilla y León” (art. 43, epígrafes b, d y f de la Ley 6/1991).

Es claro que no son plenamente coincidentes los preceptos contenidos en las Leyes 7/2004 y 8/2005. No tendría sentido otra cosa, puesto que la absoluta coincidencia de las prescripciones de una y otra implicaría que el legislador autonómico habría incurrido en una redundancia carente de lógica o funcionalidad.

Pero el examen de las alegaciones del Abogado del Estado [a quien, en nuestra opinión, y conforme a lo que hasta ahora viene afirmando reiterada doctrina constitucional (de la que se hace eco el F.J. 3 del Auto, que cita al respecto el F.J. 3 del ATC 176/2004, de 11 de mayo, y los AATC 472/1998, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996 y 100/2002, a los que aquél se remite) corresponde “demostrar o, al menos, razonar consistentemente -la- procedencia y la imposible o difícil reparación de” los perjuicios que acarrearía el levantamiento de la suspensión de la Ley Autonómica, “ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos” impugnados], ha de conducirnos a la conclusión de que los perjuicios aducidos y en principio (en una amplia y no exigente concepción) acreditados se refieren conjuntamente al levantamiento de la suspensión de las Leyes 7/2004 y 8/2004, dado que una y otra, conforme a cuanto aduce la representación procesal del Estado, responden a un mismo propósito y conducen a un común resultado.

Ello implica que el enjuiciamiento de las cuestiones que suscita el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 8/2004 no puede aislarse del ya efectuado en relación a la Ley 7/2004. En este sentido no cabe ignorar que las alegaciones relativas al hipotético perjuicio que el Abogado del Estado considera que produciría el levantamiento de la suspensión de la normativa autonómica se predica de la integridad de ésta. Y que las alegaciones del representante procesal del Gobierno de la Nación recuerdan cómo en el curso de los debates parlamentarios de ambas Leyes Autonómicas se aludió a la intención de intervenir en la gestión de los Archivos que se integrarían en el Sistema de archivos de Castilla y León.

De ahí que la valoración de los perjuicios específicamente alegados por el Abogado del Estado deba realizarse en términos coherentes en la resolución de los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 8/2004 y de la Ley 7/2004, por lo que sería procedente mantener en relación con el primero la conclusión a la que se llegó al resolver el segundo.

6. En todo caso los perjuicios que según alega la representación procesal del Gobierno de la Nación podría producir el levantamiento de la suspensión de la Ley 8/2004 son eventuales o de carácter hipotético.

Adicionalmente a cuanto queda indicado no puede dejarse de tener en cuanta que, en todo caso, los perjuicios que según expresamente se indica en las alegaciones del Abogado del Estado podría acarrear el levantamiento de la suspensión de la Ley 8/2004 son meramente eventuales o de carácter hipotético, puesto que se centran en los que derivarían eventualmente de que la entrada en vigor de las referidas Leyes supondría el establecimiento de un mecanismo dificultador de la efectividad de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, aún en fase de tramitación parlamentaria, de restitución a la Generalidad de Cataluña y a los particulares (personas físicas o jurídicas) con derecho a ello, de parte de los fondos documentales actualmente existentes en el Archivo General de la Guerra Civil.

En este sentido ha de advertirse que la representación procesal del Gobierno de la Nación aduce textualmente: que “la finalidad de la ley es garantizar la vinculación de los archivos al territorio frente a posibles modificaciones del régimen jurídico de éstos [...]”; que “el levantamiento de la suspensión [...] pone en manos de la Comunidad Autónoma ‘las armas’ de las que ya ha manifestado querer servirse para el caso de que llegue a aprobarse la ley estatal en tramitación”; que “[p]or tanto, el perjuicio cierto del levantamiento de la suspensión es que se paralice la efectiva ejecución de una ley estatal”; que “el levantamiento de la suspensión produciría perjuicios [...] relativos a que mediante el uso inadecuado de una ley autonómica se frustre la aplicación de una ley estatal hoy en tramitación [...]”; y que “el levantamiento de la suspensión también podría suponer perjuicios para los proyectos ya en curso relativos la gestión de los archivos nacionales que nos ocupan”".

Como resulta de los textos transcritos difícilmente puede estimarse que las alegaciones del Abogado del Estado cumplan las exigencias que, respecto de la acreditación de las perjuicios que habrían de acompañar a la decisión del levantamiento de la suspensión, hemos en otras ocasiones establecido. Así, en el ATC 176/2002, de 1 de octubre, al resolver el incidente de levantamiento o mantenimiento de suspensión de una normativa autonómica planteado en relación con la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio, precisamos terminantemente que: “En todo caso, el Abogado del Estado, sobre quien recae la carga de razonar con detalle los argumentos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 C.E., se limita en este supuesto a enunciar un hipotético y abstracto perjuicio, que en ningún momento concreta ni justifica, lo que es absolutamente imprescindible en este tipo de incidentes (ATC 178/2000), por lo que no procede sino, en respeto a la presunción de legitimidad constitucional que ha de predicarse de toda norma revestida de fuerza de ley, levantar la suspensión acordada en el momento de la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad (AATC 38/2000; 189/2001)”.

7. Lo que cabría es que, en caso de que los perjuicios que en el momento actual resultan meramente hipotéticos, llegaran en el futuro a manifestarse como reales y concretos, se solicitara la suspensión de la norma de la que traerían consecuencia.

Cierto es que no cabe negar que perjuicios que en el momento actual se formulan con un carácter meramente hipotético, es decir, han de ser considerados eventuales, pueden llegar en el futuro a manifestarse como reales y concretos. Pero en tal caso, según y conforme puntualiza el párrafo final del F.J. 5 del ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005, aun cuando la alegación de perjuicios de carácter abstracto e hipotético no puede prevalecer sobre la presunción de legitimidad constitucional de la Ley Autonómica, “si la aplicación del precepto de la Ley Autonómica [...] ‘se concreta en el futuro en términos diferentes a los aquí expresados [...], es clara nuestra doctrina que permite que el Abogado del Estado se dirija de nuevo a este Tribunal solicitando la revisión del acuerdo que ahora adoptamos (AATC 934/1987, de 212 de julio; 128/1993, de 20 de abril; y 268/1993, de 19 de agosto) [...]. ´En tal[es] caso[s], podrá el Estado reaccionar a través de la promoción del correspondiente conflicto de competencia y solicitar la suspensión de la medida de que se trate` (ATC 312/1999, de 14 de diciembre, F.J. 3, con cita de los AATC 79/1990, 87/1991 y 73/1999)’ (ATC 99/2003, de 6 de marzo, F.J. 7)”.

8. El Auto frente al que formulamos el presente voto particular representa una desviación de la línea doctrinal seguida en el ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005 al resolver el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 7/2004.

Por cuanto queda hasta aquí expuesto, el Auto frente al que formulamos el presente voto particular representa una desviación de la línea doctrinal seguida en el ATC de 7 de julio de 2005, dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005, al resolver el incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 7/2004.

Así resulta del propio tenor literal del Auto, cuyo F.J. expresamente advierte que: “cuando se esté ante un caso de clara transcendencia constitucional que afecte a todo, o a parte, del conjunto normativo de una Ley, y pese a que la doctrina de este Tribunal haya abundado [...] en el criterio de que constituye una carga de la Administración recurrente, por medio de su representación procesal, señalar, e incluso evidenciar, los perjuicios que para el interés general pudieran derivarse del levantamiento de la suspensión reconocida por el art. 161.2 C.E., este Tribunal Constitucional no puede limitarse a seguir inexorablemente esa doctrina, que en definitiva vincula el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las disposiciones [...] a que el Abogado del Estado haya presentado ante este Tribunal una argumentación indicativa o, más aún, demostrativa del mencionado perjuicio a los intereses generales que derivaría del [...] levantamiento de la suspensión”. Por lo que “es preciso reconocer que en estos casos la relevancia constitucional apreciada debe ser suficiente para que el Tribunal Constitucional pueda en fase de justicia cautelar, y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, pronunciarse claramente a favor del mantenimiento de la suspensión, inclusive por fuerza del principio de seguridad jurídica que, como en otros casos (AATC 5/2003, F.J. 7 y 71/2003, F.J. 4), debemos considerar se encuentra, también aquí y excepcionalmente, presente”.

Sin duda, claro es, el Pleno puede rectificar o innovar la doctrina anteriormente establecida por el Tribunal Constitucional (vid. art. 13 L.O.T.C.). El carácter histórico del Ordenamiento se manifiesta, como en tantos otros sectores de la realidad jurídica, en la historicidad de la doctrina establecida por el intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC), entre cuyas funciones esenciales se encuentran las de perfeccionar constantemente la interpretación de los preceptos constitucionales y mantener viva y actual la lectura de la Carta Magna, haciendo que el contenido de ésta responda en todo instante a las exigencias de las circunstancias y el momento en que ha de ser aplicada, puesto que la Lex legum, al igual que cualquier otra norma jurídica, ha de ser interpretada, de conformidad con la común exigencia del art. 3.1, in fine, del Código Civil, en relación con la realidad social del tiempo en el cual ha de ser aplicada y atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad.

Pero no resulta fácil admitir que resulte correcto o acertado el que la innovación o matización doctrinal (respecto de la línea seguida hasta ahora al resolver los incidentes sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de normas impugnadas por el Gobierno de la Nación) que se introduce en el Auto frente al que formulamos el presente voto particular se produzca en un caso en el cual, como expresamente advierten las alegaciones del Abogado del Estado, y sin duda resulta de una análisis objetivo de las normas en cuestión, la Ley cuya suspensión se mantiene integra con la Ley 7/2004, cuya suspensión se levantó en el ATC de 7 de julio de 2005 dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005, hace poco más de dos meses, un sistema o mecanismo complejo inspirado por una única finalidad: la de enfrentarse con el objetivo perseguido por una iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación pendiente de su definitiva aprobación a través de los correspondientes trámites del procedimiento legislativo seguido ante las Cortes Generales. En tal estado de cosas difícilmente puede compartirse que resulte procedente mantener respecto de una de las Leyes a través de las que se articula la maniobra de la Comunidad Autónoma frente al proyecto del Gobierno de la Nación una solución, el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada en virtud de la invocación del art. 161.2 de la Constitución, y otra solución radicalmente diferente, la del mantenimiento de la suspensión, en relación con la otra Ley que la complementa o forma “cuerpo” con ella.

9. Conclusión.

Por todo lo hasta aquí expuesto, aun respetando el criterio diferente al que responde la decisión mayoritaria del Pleno, y valorando pro futuro la dimensión positiva que encierra la nueva orientación doctrinal apuntada sobre los criterios a seguir para resolver los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de las disposiciones o resoluciones impugnadas por el Gobierno de la Nación, entendemos que el Auto frente al que formulamos el presente voto particular debería haber acordado el levantamiento de la suspensión de la Ley 8/2004, de acuerdo con la línea doctrinal seguida en el ATC de 7 de julio de 2005, dictado durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 2081-2005, en relación con el paralelo incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley 7/2004.

Firmamos este Voto particular en

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil cinco.

Guillermo Jiménez Sánchez Javier Delgado Barrio