|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 58/2006 |
| Fecha | de 15 de febrero de 2006 |
| 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 | 9007-2005 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 9007-2005 |
| Fallo | Denegar las medidas provisionales solicitadas. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 12 de diciembre de 2005, don Federico J. Olivares Santiago, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Junta de Castilla y León, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2.2; 3, apartados 1 y 3; 4.1; 5.2, y disposiciones adicionales 1ª y 2ª de la Ley 21/2005 de 17 de noviembre, 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 escrito de alegaciones solicita del Tribunal que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos antes indicados. Mediante otrosí, la demanda pone de manifiesto que la Sentencia que en su día se dicte puede resultar ineficaz a la vista de la brevedad de los plazos que la Ley recurrida prevé (art. 3.3) para que se haga efectivo el traslado a la Generalidad de Cataluña de la documentación prevista en el art. 2, lo que determina que se solicite del Tribunal la adopción de las siguientes medidas provisionales:

“1. Que con carácter previo a la entrega a la Generalidad de Cataluña de los documentos, fondos documentales y efectos a que hacen referencia los artículos 2.1 y 4.2 de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, se proceda a la revisión del contenido de las 507 cajas en la que se conservan los documentos que fueron microfilmados en virtud del Convenio de 1982 con el fin de retirar de ellas y excluir de la entrega la documentación reseñada en el listado anejo al informe del Director del Archivo General de Castilla y León unido a este escrito como documento núm.1 y cualesquiera otros documentos que al igual que éstos tengan una procedencia distinta de la contemplada en el art. 2.1 de la Ley.

2. Que se aplace hasta que se dicte la Sentencia que ponga fin a este recurso la salida del Archivo General de la Guerra Civil Española de cualesquiera documentos distintos de los contemplados en el art. 2.1 de la Ley aun en el caso de que se haya dictado con anterioridad a ese momento resolución administrativa firme sobre la devolución de los mismos en aplicación de lo dispuesto en el art. 5”.

Con dichas medidas se pretende, de un lado, que el traslado de los documentos que en ejecución de la Ley se hayan de devolver a los particulares (art. 2.2) quede en suspenso hasta que recaiga Sentencia, pues si la misma estimara el recurso podría ocurrir que fuera imposible recuperar dichos documentos devueltos, al poder ser enajenados sin traba alguna e, incluso, encontrarse fuera del territorio nacional. Y, de otro lado, se busca garantizar que los documentos que se restituyan a la Generalidad de Cataluña o a su Parlamento (art. 2.1) sean, exclusivamente, los que fueron de su pertenencia (507 cajas que contienen los documentos microfilmados en virtud del Convenio de 1982) y no otros.

La propia demanda, al solicitar del Tribunal la adopción de estas medidas, dice no desconocer la doctrina constitucional que declara que la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspende la vigencia de la Ley, salvo que el Gobierno invoque el art. 161.2 CE (STC 66/1985 y ATC 141/1989). Sin embargo la parte actora considera que el art. 30 LOTC no contiene una prohibición de suspensión propiamente dicha, sino un principio general que remite a una operación de ponderación con otros principios o valores en presencia, operación que cobra mayor fuerza cuando la Ley recurrida no contiene, como en este caso, normas generales y abstractas, sino que prevé la adopción de medidas singulares y concretas destinadas a agotarse en su propia ejecución.

2. Mediante providencia de la Sección Segunda de fecha 17 de enero de 2006 se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad y se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó, en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el escrito de interposición, oír a las partes mencionadas para que en el plazo señalado puedan hacer las alegaciones que estimen oportunas. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. El día 18 de enero de 2006 el Procurador don Federico J. Olivares Santiago, en la representación que ostenta, dirigió un escrito al Tribunal en el que manifiesta que la Excma. Sra. Ministra de Cultura, mediante carta dirigida a la Excma. Sra. Consejera de Cultura y Turismo de Castilla y León, cuya copia se acompaña, ha anunciado que su Ministerio “va a disponer la salida de los documentos mencionados para el próximo día 19 de enero”. Dichos documentos son los que fueron microfilmados en virtud del Convenio suscrito entre la Generalidad de Cataluña y el Ministerio de Cultura de 22 de octubre de 1982. En las 507 cajas en las que se conservan esos documentos se guardan otros que no proceden ni pertenecieron nunca al archivo institucional de la Generalidad de Cataluña, de su Administración y de su Parlamento, por lo que deben ser excluidos de la entrega”.

Por ello, se solicita del Tribunal Constitucional que acuerde requerir a la Sra. Ministra de Cultura para que deje en suspenso provisionalmente la entrega a la Generalidad de los documentos a que se refiere el art. 4.2 de la Ley recurrida hasta que recaiga Sentencia.

4. Por providencia de la Sección Segunda de 24 de enero de 2006 se acordó unir a las actuaciones el escrito de 18 de enero de 2006 de la representación procesal de la Junta de Castilla y León y estar a lo acordado en la resolución de 17 de enero actual.

5. Mediante escrito registrado el día 24 de enero de 2006 el Abogado del Estado se persona en el proceso en nombre del Gobierno y evacua el trámite de alegaciones relativo a la adopción de las medidas provisionales solicitadas por la parte actora.

El Abogado del Estado comienza su alegato señalando que el art. 30 LOTC dispone taxativamente que la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, con la única excepción de que el Gobierno se ampare en lo dispuesto en el art. 161.2 CE. Y el Tribunal Constitucional tiene declarado que la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, supone que la suspensión de su vigencia es la excepción. Precisamente por ello, las facultades de suspensión que ostenta el Tribunal están tasadas, circunscribiéndose a las previstas de forma expresa en la LOTC y no pudiendo extenderse a casos distintos (ATC 226/2000, de 2 de octubre, FJ único). En igual sentido, cita los AATC 462/1985, FJ único y 141/1989, FJ 2.

La demanda, continúa aduciendo el Abogado del Estado, solicita la adopción de dos medidas provisionales. La primera, que con carácter previo a la entrega de los documentos a la Generalidad de Cataluña se proceda a la revisión de las 507 cajas en que aquéllos se contienen, con el fin de excluir de la entrega la documentación que tenga una procedencia distinta de la contemplada en el art. 2.1 de la Ley. Y la segunda, que se aplace, hasta que se dicte la Sentencia que ponga fin al proceso, la salida del Archivo General de la Guerra Civil Española de cualquier documento distinto a los que se contemplan en el citado art. 2.1 de la Ley.

Hay que tener en cuenta que la Ley tiene por objeto restituir, no sólo los documentos que hubieran pertenecido a la Generalidad (art. 2.1), sino también los que se hubieren incautado en Cataluña a personas naturales o jurídicas de carácter privado con residencia, delegación o secciones en Cataluña (art. 2.2). Partiendo de ello, el Abogado del Estado considera que en razón al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (art. 2) y al plazo de entrega que la propia Ley prevé, la primera de las medidas persigue garantizar el exacto cumplimiento de la Ley, evitando excesos en su aplicación, correspondiendo su adopción a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya Ley jurisdiccional ya prevé un sistema cautelar; dicha tutela cautelar ha sido precisamente solicitada por el Ayuntamiento de Salamanca en el recurso 31-2006 promovido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con similar justificación a la que se aduce en este proceso constitucional. En cuanto a la segunda de las medidas, supone la inaplicación y suspensión de la Ley en lo relativo a los arts. 2.2, 3.3 y 5, lo que resulta inadmisible según lo argumentado, sin que quepa ponderación alguna acerca de los posibles perjuicios que se irrogarían en caso contrario.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que se denieguen las medidas provisionales interesadas.

6. El día 26 de enero de 2006 el Abogado del Estado se dirige al Tribunal en contestación a su providencia de 24 de enero de 2006, por la que se une a las actuaciones el escrito de la representación procesal del Gobierno de la Junta de Castilla y León de fecha 18 de enero de 2006 y se está a lo acordado en la resolución de 17 de enero actual.

El Abogado del Estado se reitera en lo dicho en su escrito de 24 de enero de 2006 y sobre la petición adicional de requerimiento a la Sra. Ministra de Cultura para que deje provisionalmente en suspenso la entrega a la Generalidad de los documentos a que se refiere el art. 4.2 de la Ley, aduce que, con ello, parece quererse convertir la solicitud de medidas cautelares prohibidas en la LOTC en cautelas provisionalísimas absolutamente ajenas a la jurisdicción constitucional, por lo que solicita del Tribunal que las deniegue.

7. Con fecha 31 de enero de 2006 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados mediante el que se comunica que la mesa de la Cámara ha adoptado el acuerdo de no personarse en el proceso ni hacer alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

8. El día 1 de febrero de 2006 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que se indica que la Cámara se persona en el proceso, poniéndose a disposición del Tribunal.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es acordar si procede adoptar las medidas provisionales solicitadas en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León frente a determinados preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, 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.

Las medidas provisionales solicitadas por la parte demandante son las siguientes:

“1. Que con carácter previo a la entrega a la Generalidad de Cataluña de los documentos, fondos documentales y efectos a que hacen referencia los artículos 2.1 y 4.2 de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, se proceda a la revisión del contenido de las 507 cajas en la que se conservan los documentos que fueron microfilmados en virtud del Convenio de 1982 con el fin de retirar de ellas y excluir de la entrega la documentación reseñada en el listado anejo al informe del Director del Archivo General de Castilla y León unido a este escrito como documento núm.1 y cualesquiera otros documentos que al igual que éstos tengan una procedencia distinta de la contemplada en el art. 2.1 de la Ley.

2. Que se aplace hasta que se dicte la Sentencia que ponga fin a este recurso la salida del Archivo General de la Guerra Civil Española de cualesquiera documentos distintos de los contemplados en el art. 2.1 de la Ley aún en el caso de que se haya dictado con anterioridad a ese momento resolución administrativa firme sobre la devolución de los mismos en aplicación de lo dispuesto en el art. 5”.

Constituye también objeto de nuestra resolución la consideración de la procedencia de requerir a la Sra. Ministra de Cultura para que deje sin efecto provisionalmente la entrega a la Generalidad de Cataluña de los documentos a que se refiere el art. 4.2 de la Ley recurrida hasta que recaiga Sentencia, petición asimismo formulada por la representación procesal del Gobierno de la Junta de Castilla y León.

2. La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León justifica su solicitud de medidas provisionales en el hecho de que teniendo en cuenta la brevedad de los plazos que prevé la Ley 21/2005, recurrida, para hacer efectivo el traslado de los documentos, fondos documentales y efectos a que se refiere el art. 2 de dicha Ley, pudiera ocurrir que la Sentencia que en su día dicte este Tribunal Constitucional resulte ineficaz, tanto en razón a que pudieran trasladarse documentos que sean distintos a los que la propia Ley prevé en su art. 2.1 que deben ser restituidos a la Generalidad, como por la imposibilidad de recuperar, en caso de Sentencia estimatoria, los que a través de la Generalidad se destinen a sus propietarios particulares (art. 2.2).

Por su parte, el Abogado del Estado considera que las Leyes estatales no pueden ser suspendidas como consecuencia de la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad (art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC), de modo que el Tribunal no puede acordar su suspensión. Respecto a las medidas provisionales solicitadas, considera que la consistente en la revisión de las 507 cajas en que se contienen los documentos que pertenecieron a la Generalidad de Cataluña y que han de entregarse a ésta, con la finalidad de que no incluyan documentación diferente a la prevista en los arts. 2.1 y 4.2 de la Ley, supone una actuación cautelar dirigida a garantizar el exacto cumplimiento de dicha Ley, lo cual no corresponde a la jurisdicción constitucional sino a la jurisdicción contencioso-administrativa, habiéndose promovido dicha tutela, efectivamente, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En cuanto a la medida consistente en que se aplace la salida de cualquier documento del Archivo General de la Guerra Civil Española hasta que se ponga fin al proceso, supone la suspensión efectiva de los arts. 2.2, 3 y 5 de la Ley recurrida. Por último, en cuanto a la solicitud de requerimiento a la Sra. Ministra de Cultura a que se ha hecho referencia, reitera que se trata de medidas ajenas a la jurisdicción constitucional.

3. Hay que partir de que el ámbito subjetivo de la Ley 21/2005 determina la devolución a la Generalidad de Cataluña de la documentación del archivo institucional de sus órganos de Gobierno y de la del Parlamento de Cataluña (art. 2.1) y también la transferencia a aquélla de la documentación incautada en Cataluña a personas naturales o jurídicas de carácter privado con residencia, domicilio, delegación o secciones en Cataluña, por la Delegación del Estado para la Recuperación de Documentos y que estén custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española (art. 2.2).

Las medidas provisionales cuya adopción se solicita suponen, en parte, la suspensión de la aplicación de la Ley en los términos en que la misma ha sido aprobada por las Cortes Generales, como afirma el Abogado del Estado y reconoce la propia demanda.

En efecto, la aplicación de la segunda de dichas medidas provisionales solicitadas determinaría, simplemente, la suspensión de la aplicabilidad de la Ley en lo relativo a los preceptos recurridos, pues se pide el aplazamiento de la entrega de “cualesquiera documentos distintos de los contemplados en el art. 2.1 de la Ley”, es decir, de los incluidos en el ámbito objetivo del art. 2.2 a que se contrae el recurso.

En cuanto a la primera de las medidas, como se verá, es extravagante respecto de esta jurisdicción, pues solicita del Tribunal la efectiva vigilancia del cumplimiento de los arts. 2.1 y 4.2, preceptos que no han sido impugnados. Lo propio cabe decir de la petición de requerimiento a la Sra. Ministra de Cultura.

4. Valorando en primer lugar el alcance de la segunda de las medidas solicitadas, conviene tener en cuenta que la suspensión de la Ley estatal recurrida en modo alguno puede ser acordada, en razón a lo previsto en la Constitución y en la LOTC y en consideración a la propia doctrina de este Tribunal.

En efecto, la Constitución no contempla que la aplicabilidad de la Ley estatal subsiguiente a su entrada en vigor pueda resultar enervada mediante medida suspensiva o cautelar alguna, aunque sí existe tal previsión respecto de las disposiciones de las Comunidades Autónomas cuando el Gobierno de la Nación las impugne (art. 161.2 CE). Este criterio ha sido concretado de modo concluyente por la LOTC: “La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas” (art. 30).

Por tanto, resulta claro que, según la Constitución y la LOTC, ninguna limitación a la aplicabilidad de la Ley estatal puede acordarse como consecuencia de que la misma haya sido recurrida ante el Tribunal Constitucional.

Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones; en efecto, en el ATC 462/1985, declaramos:

“Para fundamentar la pretensión cautelar de suspensión del artículo 119 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley desde su sanción, promulgación y publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del 2 del actual mes de julio) acude el Consejo General a la idea de que a todo titular de la jurisdicción corresponde, como poder implícito, la potestad de adoptar las medidas cautelares necesarias para preservar el objeto del proceso y la eficacia de la resolución que en el mismo hubiera de adoptarse, así como para evitar la producción de daños o perjuicios irreparables. Esta argumentación no tiene en cuenta, sin embargo, que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —LOTC—, en los casos que el legislador ha querido dotar de las potestades de suspensión al Tribunal, lo ha regulado expresamente. No ha establecido la suspensión en el caso del proceso conflictual que regula el capítulo III, Título IV, pues, por el contrario, además de no regular esa potestad suspensiva, está previendo la hipótesis contraria —esto es, la de no suspensión—, como revela el art. 75.2, pues en él se atribuye al Tribunal, en caso de ejecución, la facultad de resolver lo que proceda sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los actos ejecutados.

No está implícita en los procesos conflictuales a que nos referimos la potestad de suspender. Por otra parte, cuando lo que se pide eventualmente es la suspensión de una Ley, como sucede en este caso, podrá inferirse, junto con la fundamentación que acabamos de exponer, una regla opuesta a la postulada por el Consejo, pues, en cuanto a las Leyes, excepto en el caso del art. 161.2 de la Constitución, su impugnación no suspende la vigencia ni la aplicación de la Ley (art. 30 de la LOTC). Y es que tratándose de Leyes impugnables por la vía del recurso de inconstitucionalidad o de la cuestión de constitucionalidad, el mencionado precepto impide tanto la suspensión automática como la suspensión a instancia de parte. Formalmente aquí la vía utilizada no es la del recurso de inconstitucionalidad, sino la conflictual entre órganos constitucionales. Tenemos, sin embargo, que ni está autorizada la suspensión en el caso de los conflictos, ni respecto de Leyes (fuera de los casos del art. 161.2 de la Constitución) es posible la suspensión.

Los poderes de suspensión que tiene el Tribunal Constitucional están tasados. La suspensión automática prevista para otros casos (art. 161.2 citado) o a solicitud de parte (como es el supuesto del art. 64.3 LOTC) o de oficio o a instancia de parte (caso del recurso de amparo) son reglas que convienen a cada uno de los supuestos para los que están establecidas, pero no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para las que están instauradas” (ATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único)”.

Esta doctrina la reiteramos con posterioridad:

”Se sigue de ello, que tal suspensión sólo es posible cuando esté expresamente prevista y ni la Constitución ni la Ley Orgánica de este Tribunal han atribuido a la interposición del recurso efecto suspensivo alguno cuando el recurso se dirige contra Leyes del Estado ni han otorgado al Tribunal la facultad de acordar en este caso la suspensión de la Ley impugnada. Como intérprete supremo de la Constitución puede el Tribunal declarar la nulidad de los preceptos legales que sean contrarios a aquélla, pero sólo al término de un proceso mediante una decisión que razone la contradicción, pues su autoridad es sólo la autoridad en la Constitución y no ostenta representación alguna en virtud de la cual pueda recabar para su voluntad libre el poder de ir en contra de lo querido por la voluntad de la representación popular o dejar sin efecto provisionalmente la promulgación acordada por el Rey.

El recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia se asemejan, ciertamente, en que uno y otro han de ser resueltos mediante la aplicación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, de los que este Tribunal es intérprete supremo, pero difieren radicalmente en cuando su objeto que en aquél ha de ser una Ley o norma, con rango de Ley, y en éste disposiciones infralegales o actos de la Administración. Esta diferencia explica las existentes en su regulación procesal. Ni los Cuerpos Legislativos pueden ser requeridos de incompetencia, ni la vigencia de las decisiones que de ellos emanan puede ser suspendida sino en virtud de un apoderamiento expreso que, en lo que se refiere a las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, no ha sido otorgado a este Tribunal, según resulta de lo dispuesto en el artículo 30 de Ley Orgánica” (ATC 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2).

En idéntico sentido, cabe remitirse al ATC 128/1996, de 21 de mayo, FJ 2, con cita de la STC 66/1985.

En definitiva, de acuerdo con la Constitución, la LOTC y la doctrina constitucional, el Tribunal Constitucional tiene vedada la posibilidad de suspender la aplicabilidad de la Ley estatal, como consecuencia de la presunción de legitimidad que tiene la Ley por ser manifestación de la voluntad popular expresada por el legislador (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3).

No puede acogerse, por tanto, el alegato de la parte actora de que haya de distinguirse entre leyes que contengan mandatos generales o abstractos y leyes que incluyan mandatos específicos y que, respecto de estas últimas, pueda el Tribunal acordar cualquier tipo de medida provisional que, en definitiva, suspenda la aplicación de las prescripciones legales. Y ello porque la doctrina constitucional reproducida otorga una eficacia a la Ley, a cualquier Ley estatal, que no admite su debilitamiento hasta que recaiga Sentencia.

5. En cuanto a que el Tribunal acuerde la primera de las medidas solicitadas, esto es, la revisión de las 507 cajas, que contienen documentos microfilmados, para garantizar el efectivo cumplimiento de lo regulado en determinados preceptos de la Ley 21/2005 (arts. 2.1 y 4.2), y con ello que los documentos contenidos en dichas cajas son sólo aquéllos a los que se refieren los aludidos preceptos legales, hemos de manifestar que la petición resulta ajena a esta jurisdicción en aplicación de lo regulado en la LOTC (arts. 3 y 4.2), pues dichos preceptos no han sido recurridos. Igual razonamiento cabe aplicar a la petición de requerimiento a la Sra. Ministra de Cultura.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar las medidas provisionales solicitadas.

Madrid, a quince de febrero de dos mil seis.