|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 12/2006 |
| Fecha | de 17 de enero 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 | 6444-2005 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 6444-2005 |
| Fallo | Levantar la suspensión del art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 16 de septiembre de 2005, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordara la suspensión de la disposición recurrida.

2. Mediante providencia de 11 de octubre de 2005, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Generalidad Valenciana y a las Cortes Valencianas para que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado. Por último, también se decidió publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad Valenciana”.

3. El día 28 de octubre de 2005 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que se comunica que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

4. Mediante escrito registrado el día 2 de noviembre de 2005, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se persona en el proceso ni hace alegaciones.

5. El Letrado de la Generalidad Valenciana, en la representación que ostenta, con fecha 8 de noviembre de 2005, se personó en el proceso y presentó sus alegaciones, solicitando al Tribunal que en su día dicte Sentencia desestimatoria, con expreso pronunciamiento de la constitucionalidad del precepto impugnado.

6. El día 10 de noviembre de 2005, el Presidente de las Cortes Valencianas, en representación de dicha Cámara, se personó en el proceso y presentó su escrito de alegaciones, solicitando que se desestime la demanda.

Mediante otrosí solicita del Tribunal que, habiéndose invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE y, en su virtud, habiéndose acordado la suspensión de la disposición recurrida, se proceda al levantamiento de la misma de forma inmediata, sin necesidad de que transcurran los cinco meses desde que fue adoptada, pues dicho plazo debe entenderse como plazo máximo (AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995, etc.).

Seguidamente aduce que la doctrina constitucional pone de relieve que el levantamiento de la suspensión de los artículos respecto de las que se haya invocado el art. 161.2 CE debe realizarse atendiendo a varios criterios. En primer lugar, a la presunción de legitimidad de que gozan las leyes por ser manifestación de la voluntad popular. En segundo lugar, ha de atenderse a los intereses en presencia, tanto el general o público como el particular o privado de los terceros afectados, y también a los perjuicios de difícil o imposible reparación que se deriven del levantamiento o mantenimiento de la suspensión. También debe recordarse que corresponde al Gobierno la carga de razonar y justificar que la suspensión debe mantenerse (entre otros, ATC 175/2002).

De acuerdo con estos criterios de partida, el Presidente de las Cortes Valencianas manifiesta que el levantamiento de la suspensión en modo alguno perjudica a la disponibilidad del Estado sobre los archivos de su titularidad radicados en la Comunidad Valenciana, mientras que, por el contrario, el mantenimiento de la suspensión comportaría perjuicios para el interés general, ya que impediría la colaboración establecida en la Ley recurrida.

De acuerdo con ello, solicita el levantamiento de la suspensión del art. 7.4 a) de la Ley 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

7. La Sección Cuarta, por providencia de 11 de noviembre de 2005, acordó incorporar a los autos las alegaciones del Presidente de las Cortes Valencianas y del Letrado de la Generalidad Valenciana y, en cuanto a la solicitud formulada por el primero respecto al levantamiento de la suspensión del precepto legal recurrido, oír al Abogado del Estado y a la representación de la Generalidad Valenciana en el plazo de cinco días.

8. Con fecha 18 de noviembre de 2005 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Generalidad Valenciana relativo al incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión. En ellas, tras poner de manifiesto que el Abogado del Estado nada justificó al instar la suspensión, alega que la norma recurrida no tiene ningún efecto práctico, más allá de la discrepancia competencial que se plantea en el recurso, sobre la disponibilidad de los archivos de titularidad estatal. Como ya se expuso en la contestación a la demanda, no es objeto de discusión que el Archivo de la Corona de Aragón, el Archivo del Reino de Valencia, el Archivo Provincial de Castellón, el Archivo Histórico Provincial de Alicante y el Archivo Histórico de Orihuela, son archivos de titularidad estatal y tampoco lo es que los cuatro últimos son gestionados por la Generalidad Valenciana en virtud de los correspondientes Convenios. El precepto recurrido debe ser interpretado integradamente con el conjunto de la norma legal y permite su interpretación constitucional.

Por todo ello, solicita que se levante la suspensión.

9. El Abogado del Estado, con fecha 21 de noviembre de 2005, se dirige al Tribunal solicitando que se acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Comienza su alegato exponiendo la jurisprudencia constitucional sobre este tipo de incidentes, doctrina que se concreta en la necesidad de ponderar los intereses, públicos y privados, implicados en el caso y también los perjuicios de difícil o imposible reparación que se derivarían del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, debiendo hacerse esta valoración a partir de las situaciones de hecho y al margen de la viabilidad de la pretensión de la demanda (ATC 428/2004, entre otros).

Atendiendo a la perspectiva de la situación de hecho creada y, sobre todo, a la situación que previsiblemente pudiera crearse como consecuencia de la normal aplicación de la Ley, acompaña un informe emitido por la Subdirección General de Archivos Estatales que contiene la justificación de los perjuicios que se ocasionarían al interés publico como consecuencia de la aplicación del precepto impugnado.

Según el Abogado del Estado, la principal objeción que plantea dicho informe consiste en que la ordinaria aplicación de la Ley al Archivo de la Corona de Aragón, considerando que el mismo se ubica fuera del territorio de la Comunidad Valenciana, conduciría a que ésta asumiera competencias administrativas sobre un conjunto material y personal situado fuera de su territorio, no justificándose la extraterritorialidad de la competencia, que distorsiona el normal reparto competencial en la materia.

En este criterio, incluido en el aludido informe, insiste el propio Abogado del Estado, señalando que la única forma en que la Generalidad Valenciana puede intervenir en la gestión de este archivo es a través del Patronato previsto en la disposición adicional 2ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que se refiere a un Patronato que contará con una representación paritaria de las Comunidades Autónomas interesadas en el Archivo. Pues bien, el Abogado del Estado aduce que mientras no esté constituido el Patronato no parece que la Comunidad Valenciana pueda ejercer competencia alguna sobre dicho archivo, pero la normal aplicación del precepto haría incomprensible el sistema actual de reparto competencial.

A ello añade que este caso es diferente al resuelto por el ATC 175/2002, pues en este último caso la Generalidad ejercía competencias sobre un archivo situado en su territorio. Sin embargo, ahora ya no serán dos Administraciones, la estatal y la catalana, las que concurrirán, sino tres, agravándose las dificultades de gestión del archivo ante el hecho de que la Administración autonómica ejerza competencias de inspección, gestión o de personal sobre un archivo situado fuera de su territorio. Por ello, este caso se aproxima más al resuelto en el ATC de 8 de noviembre de 2005, incidiendo también el principio de seguridad jurídica, que debe ser preservado.

Por todo ello, solicita que se mantenga suspendido el precepto impugnado.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

El Presidente de las Cortes de Valencia ha solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión del artículo recurrido, sin esperar, por tanto, al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE.

2. De acuerdo con lo regulado en el art. 161.2 CE, el alzamiento o la confirmación de la suspensión de la vigencia y aplicación de las normas autonómicas impugnadas por el Gobierno de la Nación debe resolverse en un plazo no superior a cinco meses.

Sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión antes de que transcurran los cinco meses desde que la misma se produjo, ha recaído ya una doctrina constitucional que hemos reiterado y de la que debemos partir. Según la misma “está fuera de duda, pues así lo hemos señalado ya (ATC 355/1989), que la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida puede solicitar anticipadamente —vale decir, antes de transcurridos los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE— el levantamiento de la suspensión acordada y que el tenor literal del art. 161.2 CE indica claramente, por otro lado, que cabe a este Tribunal levantar la suspensión acordada antes del transcurso de los cinco meses inicialmente previstos, y ello sobre la base de que la expresión, utilizada por el texto constitucional ‘plazo no superior a cinco meses’ establece que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, y que se incluye entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. El art. 30 LOTC no impide que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin agotar el precitado plazo de cinco meses” (AATC 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; y 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, entre otros).

De acuerdo con esta doctrina, debemos acceder a lo solicitado por el Presidente de las Cortes Valencianas y examinar la relevancia que para la resolución de este incidente tiene lo aducido por las partes litigantes en el proceso.

3. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es doctrina constitucional, que para su resolución, 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. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. 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).

4. El art. 7.4 a) de la Ley 3/2005, objeto de este incidente, dispone lo siguiente:

“Forman parte del Sistema Archivístico Valenciano los archivos y subsistemas de archivos siguientes:

a) El Archivo de la Corona de Aragón, en cuyo Patronato tendrá que participar la Generalitat, de acuerdo con las disposiciones adicionales del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el Archivo del Reino de Valencia, el Archivo Histórico Provincial de Castellón, el Archivo Histórico Provincial de Alicante y el Archivo Histórico de Orihuela”.

El Presidente de las Cortes Valencianas justifica su petición de levantamiento anticipado de la suspensión del precepto en que su efectiva aplicación no perjudica la disponibilidad del Estado sobre los archivos de su titularidad, mientras que si se mantiene la suspensión se producirían perjuicios al interés general como consecuencia de que resultaría impedida la colaboración establecida en la Ley 3/2005, recurrida.

En cuanto al Letrado de la Generalidad Valenciana, que igualmente solicita que se levante la suspensión del precepto, arguye que los archivos relacionados en el precepto son de titularidad estatal pero se gestionan, salvo el de la Corona de Aragón, por la Generalidad Valenciana, y nada puede apreciarse en el precepto que impida su interpretación de conformidad con la Constitución.

Por su parte, el Abogado del Estado solicita que la suspensión se mantenga. Esta solicitud la apoya en el hecho de que el archivo de la Corona de Aragón no está ubicado en el territorio de la Comunidad Valenciana por lo que la normal aplicación del precepto recurrido determinaría que dicha Comunidad Autónoma ejerciera competencias sobre un archivo situado fuera de su territorio. A ello añade que, de acuerdo con lo resuelto en el ATC 176/2002 (en realidad el Auto al que alude es el ATC 175/2002), la Generalidad de Cataluña puede también ejercer competencias sobre dicho archivo, pues el aludido Auto levantó la suspensión de un precepto de la Ley catalana 10/2001 13 de julio, archivos y documentos que integra el Archivo de la Corona de Aragón en el sistema de Archivos de Cataluña. Por tanto, en este caso se produciría la concurrencia competencial de tres Administraciones sobre el mismo archivo, lo que dificultaría su gestión por el Estado. En definitiva, según el Abogado, la situación descrita conduce a que este caso presente similitudes con el supuesto resuelto por ATC 336/2005, donde se apreció la alteración de la gestión estatal y la quiebra del principio de seguridad jurídica.

5. Una vez expuestos por las partes sus respectivos planteamientos, debemos valorar el alcance de los perjuicios que el Abogado del Estado ha aducido que habrán de producirse, razonablemente, si el precepto recurrido se aplicara.

Abordando ya este examen, lo primero que se aprecia es que el Abogado del Estado limita los perjuicios que se producirían si se levanta la suspensión a los que se le ocasionarían al Archivo de la Corona de Aragón. Por tanto, de acuerdo con la carga que le corresponde, ha de entenderse que ningún inconveniente existe, desde la perspectiva propia de este incidente, que no permite valorar la discrepancia de fondo que se debate, en que la suspensión del precepto legal recurrido se levante respecto de los restantes archivos que se relacionan en el mismo.

Sentado lo anterior, procede abordar los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado respecto del Archivo de la Corona de Aragón. En primer lugar, dicha representación procesal señala que, puesto que este archivo no está situado en el territorio de la Comunidad Valenciana, ésta deberá proyectar sus competencias sobre el archivo fuera de su territorio, alterando, así, el esquema de distribución competencial. Pues bien, tal argumento carece de virtualidad para la resolución de este incidente, ya que conlleva un juicio sobre el alcance extraterritorial de las competencias autonómicas que sólo procede realizar cuando adoptemos la decisión sobre el fondo del asunto. En definitiva, debemos insistir en que “de lo que en este incidente se trata, no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (AATC 12/1992, 103/1994)” (ATC 295/2003, de 16 de septiembre, FJ 4).

El Abogado del Estado también indica que, tras el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de Archivos y Documentos, por el ATC 176/2002, nos encontraríamos ante el hecho de que la gestión estatal del Archivo de la Corona de Aragón resultaría notoriamente perjudicada como consecuencia de que serían tres las Administraciones (las del Estado y las de la Generalidad catalana y valenciana) que ejercerían funciones respecto de dicho archivo. Sin embargo, este perjuicio sólo puede ser calificado de hipotético, pues no se ha justificado en absoluto cuales serían las funciones que, según la Ley valenciana 3/2005, al ser ejercidas por la Generalidad, perturbarían o impedirían la gestión por el Estado de este archivo de su titularidad, y esta precisión resulta absolutamente imprescindible para poder apreciar si el perjuicio, ciertamente, es tal. En ausencia de este dato, debemos tomar en consideración en nuestro examen que la Ley valenciana 3/2005, de Archivos, de cuya legitimidad constitucional debemos partir, dispone que los archivos de titularidad estatal que, como el de la Corona de Aragón, que nos ocupa, no gestiona la Generalidad Valenciana sino el Estado, “se regirán por la legislación estatal” (art. 2.3).

Por todo ello, este segundo alegato del Abogado del Estado tampoco puede alterar el criterio que sobre este mismo archivo ya fijamos en el ATC 176/2002, de 1 de octubre, (FJ 2):

“ … el único perjuicio al interés general alegado por el Abogado del Estado es el que se derivaría para el Archivo de la Corona de Aragón y los archivos históricos provinciales de la intervención de una segunda Administración, en este caso, la de la Generalidad de Cataluña, en su gestión, administración y protección. Pues bien, abstracción hecha de que tal supuesta duplicidad es negada y descartada por las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, lo cierto es que, aun en la hipótesis de que pudiera acontecer, no tendría necesariamente que derivarse de la misma un perjuicio en la gestión, administración y protección de los mencionados archivos o sus documentos, ni tampoco que, de poder existir, éste fuera verdaderamente irreparable o de muy difícil o imposible reparación. 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 CE, 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)” (este mismo criterio lo reiteramos en el ATC 300/2005, de 5 de julio, FJ 5, para otro archivo de titularidad estatal).

Por último, el Abogado del Estado también invoca la aplicación del ATC 336/2005 y la quiebra de la seguridad jurídica derivada de todo lo anterior. Al respecto, sólo cumple ahora insistir en que el alegato tampoco puede ser aceptado, pues, de un lado, el presente caso no se asimila al resuelto por el ATC 336/2005 sino al del ATC 300/2005, según acabamos de razonar, y, de otro, los daños que puedan ocasionarse a la seguridad jurídica “‘son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional’ (ATC 12/1992m de 23 de enero, FJ 2. En igual sentido, AATC 208/1986, de 6 de marzo, FJ único y 88/1991, de 12 de marzo, FJ 2)”. (ATC 398/2005, de 8 de noviembre, FJ 6).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil séis.