|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 300/2005 |
| Fecha | de 5 de julio 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 | 2081-2005 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2081-2005 |
| Fallo | Levantar 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. |

**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 artículo 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.

2. Mediante providencia de la Sección Cuarta 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 invocado 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, compareció en el proceso y presentó las correspondientes alegaciones, suplicando al Tribunal que dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

5. El 13 de mayo de 2005 se presentó 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 personó 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 que transcurra el 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 Cuarta acordó 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, pudieran exponer lo que considerasen oportuno al respecto.

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

Comienza señalando dicha representación procesal que el artículo único de la Ley 7/2004 no se arroga la titularidad ni la gestión de los Archivos estatales, ni altera en nada su régimen jurídico, ni tampoco merma las competencias que sobre ellos tiene el Estado. La integración de dichos archivos en el sistema de Archivos de Castilla y León permite, simplemente, que aquéllos se beneficien de los medios que la Comunidad pone al servicio del Sistema, en el marco de la cooperación con el Estado y sin imposición alguna.

Por tanto, la Ley recurrida no genera perjuicio alguno y procede levantar su suspensión.

9. El Abogado del Estado evacuó 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 ello 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, aprobó 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 las 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 derivado del 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 ínsitos 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 artículo único de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/1991, de 19 de abril, archivos y patrimonio documental 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.

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 la representación procesal de las Cortes de Castilla y León 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 existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual 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 artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, objeto de este incidente, dispone lo siguiente:

“Artículo único.

Se da nueva redacción al artículo 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León, que queda redactado de la siguiente forma:

‘Artículo 47.

El Sistema de Archivos de Castilla y León está constituido por los siguientes centros: 1. El Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, de todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta.

2. El Archivo General de Castilla y León.

3. El Archivo de las Cortes de Castilla y León.

4. Los Archivos Centrales de la Presidencia y de las Consejerías de la Administración Autonómica.

5. Los Archivos Territoriales.

6. Los Archivos Históricos Provinciales, sin perjuicio de la normativa del Estado que les sea de aplicación.

7. Los Archivos de las Diputaciones Provinciales.

8. Los Archivos Municipales y de las restantes entidades locales de ámbito inferior al provincial.

9. Los Archivos privados de uso público a los que se refiere el artículo 39.2.

10. Los archivos de titularidad autonómica o local que se puedan crear en el futuro.

11. Aquellos otros archivos de cualquier titularidad, pública o privada, que se integren en el Sistema mediante convenio o concierto suscrito con la Consejería de Cultura y Turismo’”.

El Letrado de las Cortes de Castilla y León solicita el levantamiento 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 (dicha representación procesal cita, por error, el 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 aseguran 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 del artículo impugnado de la Ley 8/2004 y también del artículo 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 las dos Leyes. 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.

El Abogado del Estado señala también que si se levantara la suspensión de ambas Leyes se produciría el bloqueo de los Archivos estatales, ocasionando así considerables perjuicios a los intereses generales. En concreto respecto al artículo único de la Ley 7/2004 dicho bloqueo se derivaría del sometimiento de los archivos estatales a la Ley 6/1991, de archivo y patrimonio documental de Castilla y León, y específicamente a su art. 43, que prevé que la Consejería de Cultura inspeccione, coordine y apruebe normas técnicas para los archivos.

Sin embargo, continúa aduciendo el Abogado del Estado, si el precepto legal permaneciera suspendido no se produciría ningún perjuicio a 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.

5. De acuerdo con la jurisprudencia referenciada en el fundamento jurídico 3 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 artículo único de la Ley 7/2004.

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 resultan puestas en entredicho en función de lo dispuesto por la Ley autonómica. Mientras tanto los perjuicios alegados son hipotéticos y de futuro, y no permiten sustentar el mantenimiento de la suspensión de dicha Ley.

El segundo perjuicio se relaciona con la perturbación de la gestión estatal de sus propios archivos, como consecuencia de su sometimiento a la Ley 6/1991, de archivo y patrimonio documental de Castilla y León, y, en concreto, a su art. 43, que atribuye a la Consejería de Cultura las potestades de coordinación e inspección de los Archivos y la aprobación de normas técnicas para los mismos. Pues bien, los perjuicios expresados, derivados de una dualidad de Administraciones con potestades de gestión sobre los mismos Archivos, carecen de la entidad exigible, de acuerdo con nuestra doctrina, para determinar que el precepto legal recurrido se mantenga suspendido, pues resulta de aplicación aquí el criterio que mantuvimos en el ATC 176/2002, al resolver igual incidente en relación con la Ley catalana 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, criterio que fue el siguiente:

“ ... 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)” (ATC 176/2002, de 1 de octubre, FJ 4).

En conclusión los perjuicios de doble orden que el Abogado del Estado invoca 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)” (ATC 99/2003, de 6 de marzo, FJ 7).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar 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.

Madrid, a cinco de julio de dos mil cinco.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo al Auto dictado por el Pleno del Tribunal Constitucional el 5 de julio de 2005, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2081-2005, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 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

Con sincero respeto a la decisión mayoritaria y de acuerdo con la opinión discrepante que mantuve en al deliberación, y formulo este voto de acuerdo con lo previsto en el art. 90.2 LOTC.

Sin discrepar en modo alguno de la doctrina del Tribunal que orienta las decisiones de levantamiento o mantenimiento de las normas autonómicas suspendidas como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, doctrina que también figura en la fundamentación de la resolución adoptada en este caso, quiero manifestar, ante todo, que es conforme con dicha doctrina mayoritaria que, en determinados supuestos en que los perjuicios que se ponderan sean notorios, la suspensión se mantenga y así ha ocurrido en no pocas ocasiones (entre otros, ATC 264/2003, de 15 de julio).

Afirmado lo anterior, creo que este es uno de esos casos pues, como se manifiesta en las alegaciones del Abogado del Estado y en la documentación aportada, la Ley de Castilla-León 7/2004, de archivos y patrimonio documental, se encuentra íntimamente vinculada a la Ley de la misma Comunidad 8/2004, de patrimonio cultural, también sometido a nuestro examen, y ambas tienen un mismo designio: impedir el cumplimiento de un Proyecto de Ley del Estado, actualmente en debate parlamentario, dirigido a trasladar a Cataluña determinada documentación de un archivo de titularidad estatal, cuya libre disposición por aquel no hubiera requerido de dicha Ley, puesto que el Estado tiene la plena titularidad del archivo. Es precisamente la finalidad obstruccionista de la Ley autonómica, dirigida, insisto, a impedir la actuación del Estado, lo que, por el grave quebranto de la lealtad constitucional que supone, me determina a entender que la Ley 7/2004 hubiera debido mantenerse en suspenso.

Madrid, a cinco de julio de dos mil cinco.

2. Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez al Auto dictado por el Pleno del Tribunal Constitucional el 5 de julio de 2005, en el recurso de inconstitucionalidad número 2081-2005, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 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

1. Formulo Voto particular (ex art. 90.2 LOTC) frente al Auto reseñado en el encabezamiento reiterando, como es obligado, mi respeto y consideración a los criterios del Pleno del Tribunal.

El Auto de la mayoría se fundamenta, una vez más, en lo que se califica como “consolidada doctrina constitucional” (FJ 3) sobre la resolución de los incidentes de suspensión que traen causa del art. 161.2 CE. No parece totalmente consolidada una doctrina que viene recibiendo la objeción de frecuentes votos particulares, desde el que formulé, con otros Magistrados, al Auto del Pleno 30/2003, de 28 de enero. Los votos particulares a los AATC 30/2003, de 28 de enero, 99/2003 de 6 de marzo, 264/2003 de 15 de julio, 349/2003, de 29 de octubre y 135/2004 de 20 de abril muestran una discrepancia que reitero en esta ocasión, remitiéndome a lo expresado en ellos para exponer mi posición general en esta materia, sin caer en repeticiones innecesarias.

2. Sostiene la doctrina que se califica de consolidada que la suspensión de la vigencia de las leyes autonómicas es una medida cautelar pura y simple, aunque se trata, a mi entender, de un auténtico control constitucional.

Pues bien, en este caso concreto la configuración de medida cautelar, que no comparto, se exagera como muestran dos aspectos concretos en los que se acentúa el carácter cautelar del incidente:

a) Al considerar que “está fuera de duda” que la Comunidad Autónoma puede solicitar anticipadamente —vale a decir, antes de transcurridos los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE— el levantamiento de la suspensión (FJ 2 del Auto mayoritario) sin justificar las razones de tal anticipación, y

b) Al aseverar que si la aplicación de la Ley autonómica “se concreta en un futuro en términos diferentes” a los que contempla el Auto “es —se afirma— 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” (sic en FJ 5).

3. Una somera reflexión sobre el primer aspecto demuestra que el mismo no es tan claro y puede ofrecer alguna sombra de duda, al menos desde un punto de vista doctrinal, conduciendo a un fallo contrario al del Auto del que discrepo.

En efecto, la doctrina clásica de este Tribunal ha considerado que la suspensión de la Ley impugnada (ex art. 161.2 CE) se produce de pleno Derecho durante sus primeros cinco meses de vigencia. Por ello ha sido contraria, en su primera época, a la posibilidad de que se levantase la suspensión de la Ley autonómica impugnada antes de que transcurriese el citado plazo de los cinco meses, porque en otro caso se dejaría vacío de contenido el art. 161.2 de la misma Constitución. Se ponderaba también la dicción literal del art. 65.2 LOTC —traído a colación para los recursos de inconstitucionalidad— que parece indicar que tanto el constituyente como el legislador orgánico esperaban que este Tribunal dictase su sentencia dentro del repetido plazo de los cinco meses.

El FJ 2 del Auto mayoritario relata cuidadamente la posibilidad de levantamiento anticipado que, aunque con matices y según las circunstancias concretas del caso (FJ 1), abrió el ATC 355/1989, de 20 de junio. No cabe olvidar sin embargo que otras resoluciones posteriores, a mi entender muy adecuadas a la naturaleza de control constitucional de la institución que nos ocupa, han matizado también, aún aceptando esa posibilidad, cuál es el marco procesal en el que se pide el alzamiento anticipado de la suspensión. Así el ATC 1149/1988, de 11 de octubre, razonó que:

“El levantamiento o la ratificación de la suspensión de las disposiciones de las Comunidades Autónomas, impugnadas por el Gobierno con invocación expresa del art. 161.2 CE ha de resolverse por el Tribunal, mediante Auto, en un plazo no superior a cinco meses, por imperativo del precepto constitucional indicado. Dicho plazo, según tiene establecido este Tribunal (Autos de 5 de febrero de 1987, en el conflicto de competencia núm. 1233/86, y de 14 de octubre de 1987 en el conflicto número 879/87), a tenor de lo dispuesto en el citado art. 161.2 CE y 65.2 LOTC, ha de entenderse que tiene que haber transcurrido para que aquella resolución pueda tomarse o adoptarse, ya que en otro caso podría quedar prácticamente vacía de contenido la facultad que la Constitución otorga al Gobierno. Ello sin perjuicio de que siendo un plazo máximo el previsto en el art. 161.2, pueda el Tribunal, en casos muy excepcionales, previa ponderación de las razones invocadas por las partes, adelantar la decisión”.

La referencia a casos “muy excepcionales” se repite en los AATC 504/1989, de 19 de octubre (FJ 1), 193/1992, de 30 de junio (FJ Único) o en el ATC 329/1992, de 27 de octubre, que advierte que siempre hay que tener en cuenta las circunstancias concretas del caso (FJ 1).

4. Pues bien, si se aplica al presente supuesto esa doctrina constitucional —que no deja de ser acertada a pesar de no ser la última doctrina en el tiempo— resulta que existe en el recurso de inconstitucionalidad de que conocemos una situación procesal de suspensión efectiva de la Ley 7/2004 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Dicha suspensión ha sido obtenida por el Abogado del Estado en forma automática, como consecuencia de la simple invocación por el Presidente del Gobierno del art. 161.2 de la Constitución y por los intereses objetivos, de protección del ordenamiento constitucional en su conjunto, que la Constitución atribuye al Presidente del Gobierno de la Nación.

La carga de alegar para alterar dicha situación procesal antes de los cinco meses de su efectividad, invocando para ello las razones extraordinarias oportunas debe recaer, sin duda, sobre la Comunidad Autónoma que trata de alzar la suspensión antes del cumplimiento del plazo y no sobre el Abogado del Estado, que ya ha obtenido la suspensión por imperio del art. 161.2 de la Constitución. La Comunidad Autónoma no acredita, en sus escritos de alegaciones, que nos encontremos ante un supuesto excepcional que justifique una resolución anticipada para pronunciarse sobre lo que solicita antes del transcurso del plazo que determina el art. 161.2 CE, por lo que la suspensión debió ser mantenida (ATC 1194/1998, FJ Único y Fallo).

La doctrina mayoritaria consolidada no entra en este tipo de razonamientos (FJ 2 último párrafo), lo que la aleja de la naturaleza de control constitucional de la institución que nos ocupa, para subsumirla en el ámbito de lo cautelar.

5. Esta última característica resulta, en fin, del segundo y último aspecto que me interesa destacar en este voto particular.

La imposibilidad de que el Abogado del Estado cumpla con la carga, a mi juicio desproporcionada, de probar la existencia de supuestos perjuicios dimanantes del levantamiento de la suspensión, así como la fuerza indudable del precedente sentado en un caso idéntico —el resuelto en el ATC 176/2002, de 1 de octubre, que se invoca por la Comunidad Autónoma— conducen al Auto mayoritario a la conclusión obvia de acceder al levantamiento de la suspensión interesada.

Sin embargo, al contemplar la hipótesis de que los perjuicios que depare la Ley autonómica sí lleguen a producirse de futuro, el Auto mayoritario parece considerar el alzamiento de la suspensión como algo provisional, ya que no duda en afirmar que si la aplicación de la Ley autonómica “se concreta en un futuro en términos diferentes” a los perjuicios hipotéticos y abstractos que se contemplan en el Auto, podría el Abogado del Estado dirigirse de nuevo a este Tribunal solicitando la revisión del acuerdo que ahora adoptamos (sic en FJ 5).

6. Este razonamiento es inaceptable constitucionalmente, ya que convierte la suspensión de las leyes en una medida cautelar de corte idéntico a las que rigen en el ámbito de lo contencioso-administrativo o, si se prefiere, en el recurso de amparo.

Del principio democrático, que inspira nuestro ordenamiento constitucional, surge la presunción de constitucionalidad de las leyes que impide que, por principio, pueda acordarse la suspensión de su vigencia o de su ejecutoriedad.

Las leyes de las Cortes Generales son irrefragables, y no se suspenden por la interposición de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad (AATC 141/1989, de 14 de marzo (FJ 2 y Fallo y 128/1996, de 21 de mayo (FJ 2 y Fallo). La única posibilidad —fuera del ámbito del Derecho comunitario— de suspensión de la eficacia de una ley es, a mi entender, lo que, respecto de las leyes autonómicas contempla el art. 161.2 CE y, en su desarrollo, el art. 30 LOTC.

Los precedentes que se invocan en el FJ 5 en apoyo de esa hipotética y nueva intervención del Abogado del Estado (AATC 934/1987, 128/1993 y 268/1993) no son decisivos. Se refieren sólo a la repetición de peticiones para el alzamiento de la suspensión de disposiciones legales cuya eficacia se había mantenido en suspenso, pero no afectan a casos de suspensiones ya levantadas, que pudieran ser reconsideradas como consecuencia de nuevas solicitudes del Abogado del Estado. Ese es el sentido que cabe dar a la manifestación, puramente incidental, que se contiene en el último párrafo del FJ 7 del ATC 99/2003, de 6 de marzo, que también se cita en la resolución mayoritaria. Dicho Auto, que cuenta con mi voto particular y el de otros dos Magistrados, no introduce en nuestra doctrina la posibilidad de suspender normas legales autonómicas al margen de lo que resulta del art. 161.2 CE, por la sencilla razón de que los poderes de este Tribunal están tasados para la adopción de tales medidas cautelares (ATC 462/1985, de 4 de julio, FJ Único)

La invocación de esta novedosa cláusula rebus sic stantibus muestra, a mi entender, la inseguridad jurídica patente que produce la doctrina que se contiene en el ATC 176/2002, de 1 de octubre, que repercute obviamente sobre el caso que aquí se examina, dada la similitud de supuestos.

Si al resolver el ATC 176/2002 se hubiera atendido a criterios de verosimilitud o, por decirlo claramente, de “fumus boni iuris” se habría llegado, en mi opinión, a la procedencia de mantener la suspensión de las leyes enjuiciadas, tanto en aquel caso como en el presente, en cuanto, al menos indiciariamente, suponen la intervención de dos Administraciones Públicas en la gestión de archivos de titularidad estatal.

El Auto mayoritario opta por el levantamiento de la suspensión pero, como contrapartida, ofrece la inseguridad de la invocación de una especie de cláusula “rebus sic stantibus” de contornos inciertos.

Este es mi criterio que, reiterando mi respeto a la mayoría, formulo emitiendo este Voto particular en

Madrid, a cino de julio de dos mil cinco.

Firmado: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez