|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 325/2004 |
| Fecha | 29 de julio de 2004 |
| Sala | Sección Cuarta |
| Magistrados | Don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera y don Ramón Rodríguez Arribas. |
| Núm. de registro | 6455-2002 |
| Asunto | Recurso de amparo 6455-2002 |
| Fallo | La inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romero interpuso el día 15 de noviembre de 2002 recurso de amparo en nombre de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores y de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado contra la orden del Sargento-Jefe de la Policía local de Benifayó 6/1992, de 11 de marzo, y contra las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 16 de enero de 1998 y del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2002.

2. Los hechos que dan lugar a la demanda de amparo y que resultan relevantes para pronunciarse sobre su admisión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado interpusieron el día 10 de mayo de 1996 recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, contra una orden de 11 de marzo de 1992 del Sargento Jefe de la Policía local de Benifayó en la que se establecía como de “obligatorio cumplimiento identificar, cachear y fotografiar a todo súbdito extranjero” que circulara por esa población; que la fotografía se hiciera en el retén de la Policía o en otro lugar discreto; que en el caso de que el extranjero no pudiera ser identificado por carecer de documentación se le tomaran las huellas de los dedos pulgares de ambas manos; y que las fichas de los extranjeros identificados quedaran archivadas en el fichero de “Extranjería” existente junto al de detenidos. Consideraban los demandantes que la Orden impugnada infringía los derechos fundamentales del art. 14 en relación con el art. 13.1 CE; vulneraba el art. 17 CE y era constitutiva de un trato degradante para los extranjeros contrario al art. 15 CE y al art. 18.1 CE (derecho a la propia imagen); se alegó igualmente la vulneración del art. 19 CE. En Sentencia de 16 de enero de 1998 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana declaró inadmisible el recurso por considerarlo extemporáneamente interpuesto. En el fundamento jurídico 2 la Sentencia razona que, tratándose la orden impugnada de un acto que no tenía que ser notificado a ninguna de las entidades recurrentes, el plazo de diez días establecido en el art. 10.1 de la Ley 62/1978 para interponer el recurso debía comenzar desde que tuvieron éstas conocimiento de aquélla. Respecto de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado la Sentencia razona que, puesto que su junta directiva adoptó el 16 de abril de 1996 el acuerdo de impugnar la orden, al menos en esa fecha ya tenía conocimiento de la misma, por lo que la interposición del recurso el 10 de mayo de 1996 era extemporánea. Respecto de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores la Sentencia razona que “resulta lógico pensar que los policías locales que debían aplicar la Orden tuvieron conocimiento de la misma si no el mismo día 11 de marzo en que está fechada sí escasos días después” y que si el Sindicato representa y defiende los intereses de dichos policías –como afirmó aquél al contestar las alegaciones sobre la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo formuladas por el Ayuntamiento demandado– el recurso interpuesto más de cuatro años después resulta igualmente extemporáneo.

b) Las hoy demandantes interpusieron recurso de casación en el que alegaron que la orden que habían impugnado no les había sido notificada a ninguna de ellas y que no existía plazo para impugnar los actos administrativos que, como el recurrido eran nulos de pleno Derecho, sin perjuicio de que aún si se estimara que era aplicable el plazo establecido en el art. 8.1 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, el mismo no había transcurrido, pues, en cuanto a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, si bien su junta directiva nada más tener conocimiento de la orden adoptó en su reunión del 16 de abril de 1996 el acuerdo de interponer el recurso contencioso-administrativo que resultó inadmitido, el acta correspondiente no pudo ser aprobada sino al mes siguiente, que es la fecha que ha de ser considerada dies a quo del plazo que establecía el art. 8.1 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre; respecto de la Federación de Servicio Públicos de la Unión General de Trabajadores ese dies a quo ha de ser el de la fecha de adopción del acuerdo de impugnar el acto administrativo por parte de su Comisión Ejecutiva Nacional. Se extendieron después las entidades recurrentes en fundamentar la procedencia del recurso contra el acto impugnado, al que achacaron la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 15, 17, 18.1 y 19 CE.

c) En Sentencia de 4 de octubre de 2002 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación al desestimar la procedencia del primero de los motivos alegados encaminado, según se ha expuesto, a combatir el pronunciamiento de inadmisibilidad, declarando, por lo demás la innecesariedad de examinar el otro motivo del recurso. La desestimación del primero de los motivos de casación se fundó en que “la reacción contra los autos nulos de pleno derecho, cuando han transcurrido ya los plazos legalmente establecidos para utilizar los ordinarios medios de impugnación ha de hacerse instando en la vía administrativa la revisión o anulación y no acudiendo directamente al órgano jurisdiccional” y en la doctrina de la propia Sala del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, reflejada en sus Sentencias de 29 de junio de 2000, 26 de abril de 2000 y 23 de enero de 1996. Se basó también en que no habiéndose discutido las fechas de conocimiento del acto administrativo que consideró la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el cómputo del plazo de caducidad establecido en el art. 8.1 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, no admitía el criterio propuesto por las recurrentes, pues la utilización del mismo equivaldría a permitir que las personas jurídicas privadas fijaran en sus estatutos cuál ha de ser el momento de inicio de los plazos de la impugnación jurisdiccional y que lo hicieran de manera contraria a la que establecen las normas procesales. Finalmente, en lo que al primer motivo de casación se refiere, razonó la Sentencia del Tribunal Supremo que un pronunciamiento de inadmisibilidad no puede ser considerado en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al ser uno de los pronunciamientos legalmente previstos para la Sentencia que ha de poner término al proceso contencioso-administrativo.

3. Finalmente las demandantes interpusieron recurso de amparo constitucional solicitando la declaración de nulidad de la orden del Sargento-Jefe de la Policía local de Benifayó y de las Sentencias a que se ha hecho referencia. A las Sentencias les achacan la vulneración del art. 24.1 CE por la errónea e injusta, según la califican, inadmisión de su recurso contencioso-administrativo. Consideran las demandantes, que en este punto reproducen prácticamente en su demanda de amparo lo que alegaron en su recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que no existe dies a quo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos que, como el recurrido, son nulos de pleno Derecho y que producen sucesivas actuaciones o individualizaciones que perduran en el tiempo. Aún suponiendo que la interposición del recurso contencioso-administrativo estuviera sujeta a plazo el mismo no debería contarse, en el caso de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, desde que su Junta Directiva adoptó el día 16 de abril de 1996 el acuerdo de interponer el recurso contencioso-administrativo, sino desde la siguiente reunión de dicho órgano, que se reúne una vez al mes, en la cual se aprobó el acta, e incluso, desde la reunión de la Asamblea General que ratificó el acuerdo. En cuanto a la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores el acuerdo de interposición del recurso contencioso-administrativo se adoptó el 6 de mayo de 1996 y el recurso se interpuso el día 10 de mayo siguiente. Se ha producido, pues, una real indefensión y una total falta de tutela judicial efectiva, por cuanto en casos como éste, sigue diciendo la demanda, el dies a quo será aquél en que pueda ejercitarse el correspondiente procedimiento que, para el caso de personas jurídicas como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado será el de firmeza del acuerdo adoptado en tal sentido y para la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores el día en que su Comisión ejecutiva adopta el acuerdo de recurrir.

En cuanto a la orden del Sargento Jefe de la Policía local de Benifayó alegaron las entidades demandantes que vulneraba los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 15, 17 y 19 CE. La vulneración del art. 14 CE deriva de que la orden discrimina a los ciudadanos con aspecto de extranjeros que residan en o transiten por Benifayó, los cuales sólo por su aspecto físico se verán discriminados del resto de los ciudadanos. Al someterse a aquellos ciudadanos a tratos degradantes al ser detenidos, cacheados, filiados y fotografiados y al tomarse sus huellas digitales se produce una vulneración del art. 15 CE. Al ser sometidos a prisión de forma injusta y no ser puestos a disposición judicial se vulnera el art. 17.2 CE, así como el art. 17.3 CE por falta de información de derechos ante una injustificada detención policial. También se imputa a la Orden recurrida la vulneración del derecho a la libre circulación previsto en el art. 19.1 CE.

4. Acreditada la representación que decía ostentar el Procurador Sr. Pinilla Romero de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, en providencia de 8 de junio de 2004 se acordó conceder a las demandantes de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días previsto en el art. 50.3 LOTC para que formularan, con las aportaciones documentales que procedieran, alegaciones en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda.

5. El Procurador de los Tribunales don Federico Pinilla Romero presentó sus alegaciones en nombre de las recurrentes el día 24 de junio de 2004. Reiteró sus alegaciones de la demanda y dijo que entender que la Orden impugnada no vulnera derechos susceptibles de amparo supone infringir no sólo la constitución Española., sino también el Convenio Europeo por la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en sus arts. 5, 14, 17 y 18; el Protocolo núm. 4 del Convenio, en su art. 2 sobre libertad de circulación; y los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 9, 12 y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; anunció que si no era otorgado el amparo pedido por sus representadas éstas se verían obligados a acudir a instancias supranacionales.

6. En la misma fecha presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Expuso que la queja por la supuesta vulneración art. 24.1 CE carece manifiestamente de contenido constitucional y ha de ser inadmitida. Las demandantes recibieron una respuesta plenamente razonada y fundada acerca de los motivos por los que ambas Salas de lo Contencioso-administrativo han considerado que los recursos se interpusieron una vez transcurrido con creces el plazo de diez días desde el conocimiento de la resolución recurrida, fundamentación que no puede ser revisada por este Tribunal más allá de esa constatación. Por otra parte los órganos judiciales no cierran definitivamente la puerta a los recurrentes puesto que de sus resoluciones se desprende la posibilidad de interponer recurso contra actos concretos de aplicación de la orden. La inadmisión de esta queja impediría la consideración de los demás, por estar incursas en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa. Si no se estimara la anterior causa de inadmisión, considera el Ministerio Fiscal que la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores carece de legitimación activa para recurrir invocando la vulneración de derechos fundamentales de terceros, como son los ciudadanos extranjeros, cuya defensa no consta que le esté encomendada o haya asumido en sus estatutos; no se invocan derechos de los funcionarios de la Policía Local, cuya defensa asume la mencionada Federación, como podría ser el ejercicio de funciones públicas sin que implique la realización de actividades manifiestamente ilegales.

Para el caso de que se desecharan las anteriores causas de inadmisión, procedería, en cambio, admitir las quejas de los recurrentes contra la orden del Sargento Jefe de la Policía local, que no carecen manifiestamente de contenido constitucional, en cuanto se dirigen contra un acto administrativo que ordena indiscriminadamente la identificación de extranjeros por el mero hecho de serlo, lo que aparte de implicar una infracción de normas legales, como los arts. 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, y 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, puede suponer lesión de los derechos fundamentales alegados y, en especial del art. 17 CE.

Terminó el Ministerio Fiscal sus alegaciones interesando la inadmisión del recurso de amparo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como ya se ha expuesto en los antecedentes, son objeto de este recurso de amparo la orden 6/1992, de 11 de marzo, del Sargento Jefe de la Policía local de Benifayó y las Sentencias de 16 de enero de 1998 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo que las hoy demandantes de amparo promovieron contra aquella orden, y de 4 de octubre de 1002 de la Sala del mismo orden jurisdiccional del Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación contra la primera Sentencia. Nos encontramos, pues, ante un recurso de amparo que sólo aparentemente es de los que se han dicho en llamar “mixtos”. Es cierto que las recurrentes no impugnan únicamente un acto administrativo (art. 43.1 LOTC), pues también recurren contra dos Sentencias (art. 44.1 LOTC), a las que no sólo imputan no haber estimado las pretensiones formuladas en la vía judicial, sino también el haber incurrido autónomamente en una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. Pero ello no basta para poder considerar como mixto el amparo, pues las demandantes pretenden de este Tribunal la declaración de nulidad del acto administrativo que impugnaron en la vía contencioso-administrativa, seguida por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales que se regulaba en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y sólo instrumentalmente la de las Sentencias recaídas en la vía judicial, que al inadmitir el recurso contencioso-administrativo con vulneración, a juicio de las demandantes, del art. 24.1 CE, habrían vulnerado también los derechos fundamentales sustantivos cuya lesión imputan a la orden del Sargento Jefe de la Policía local de Benifayó. Estamos pues, ante un recurso de amparo contra un acto de un órgano administrativo (art. 43.1 LOTC), en el que la primera cuestión a resolver es si se ha agotado la vía judicial procedente, para lo cual es preciso dilucidar si carece o no de contenido constitucional la queja que imputa a los pronunciamientos judiciales de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues en el primer caso no podrían admitirse las que se formulan en la demanda contra la resolución administrativa, ya que no podría estimarse agotada la vía judicial procedente, requisito éste que exige el art. 43.1 LOTC y cuyo incumplimiento determina la inadmisibilidad de la demanda con arreglo al art. 50.1 a) LOTC. .

2. Las entidades demandantes consideran que la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y por la del Tribunal Supremo que confirmó la anterior incurrió en vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. En su demanda de amparo se han limitado las recurrentes a reproducir la argumentación que contra el pronunciamiento de inadmisibilidad de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia esgrimieron en su recurso de casación, obviando, por una parte, que aquélla fue respondida de forma motivada en la Sentencia del Tribunal Supremo y, por otra, que ante dicho Tribunal no invocaron la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; se limitaron a criticar el pronunciamiento de inadmisibilidad con argumentos de legalidad ordinaria. Los únicos extremos que podrían suponer la invocación formal del derecho constitucional vulnerado fueron genéricas referencias a la indefensión carentes de todo contenido. En la demanda de amparo, si bien se invoca formalmente el derecho a la tutela judicial efectiva, no existe argumentación con contenido constitucional que sustente su vulneración. De acuerdo con una ya continuada doctrina, la fundamentación en Derecho de la demanda de amparo es una carga cuyo levantamiento incumbe al demandante, labor en la que no le puede sustituir este Tribunal (STC 15/2004, de 23 de febrero, FJ 3). No obstante lo anterior, frente al genérico alegato acerca de la denunciada vulneración del art. 24.1 CE, reiteraremos nuestra doctrina, expuesta últimamente en la STC 30/2004, de 4 de marzo, en los términos siguientes:

a) El derecho a la tutela judicial efectiva tiene como contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción, sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno, y la obtención de una respuesta judicial razonada, motivada y fundada en Derecho, tanto si resuelve sobre el fondo de la pretensión de las partes como si inadmite la acción en virtud de la aplicación razonada y no arbitraria de una causa legal debidamente acreditada.

b) El instituto de la caducidad de la acción constituye una de las causas legales impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo y, como tal presupuesto procesal establecido legalmente en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva, como tampoco se deriva ninguna lesión de su correcta aplicación por parte de los órganos judiciales, ya que los plazos en que las acciones deben ejercitarse no se encuentran a disposición de las partes.

c) El control del cómputo de los plazos de caducidad de la acción es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, cuya interpretación compete a los órganos judiciales y sólo alcanza relevancia constitucional cuando afecte al art. 24.1 CE por haberse realizado de manera manifiestamente errónea, sin razonamiento alguno o con un razonamiento arbitrario o irrazonable.

3. El entendimiento por el Tribunal Supremo de que la interposición del recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, estaba sujeto al plazo de caducidad establecido en el art. 8.1 de la misma es de todo punto razonable. También lo es el de que dicho plazo es de obligada exigencia aún cuando el recurso contencioso-administrativo se dirija contra actos nulos de pleno derecho. Otro entendimiento dejaría sin sentido el citado precepto, pues el recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, se dirige contra actos que vulneran derechos fundamentales y tales actos, a tenor del art. 62.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, son siempre nulos de pleno derecho. Tampoco parece irrazonable la interpretación del Tribunal Supremo de que esa nulidad de pleno derecho ha de hacerse valer en vía administrativa instando su revisión. Así resulta del art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes citada. Es claro también que, admitida la legitimidad constitucional de sujetar el ejercicio de las acciones a plazos de caducidad, la tesis de las demandantes de que su cómputo ha de iniciarse cuando los órganos de las personas jurídicas adoptan el acuerdo de ejercitar aquéllas es también insostenible. La interpretación que patrocinan las demandantes supondría, como dijo el Tribunal Supremo, que la caducidad misma quedara a disposición de los órganos de las personas jurídicas, lo que, para ese tipo de sujetos, privaría de todo sentido a la institución y sería contrario a la idea de que los plazos procesales no están a disposición de las partes. No cabe duda, en fin, de que la consecuencia jurídica del transcurso del plazo de caducidad para interponer el recurso era, con arreglo al art. 82. f) LJCA de 1956 [lo mismo que según el art. 69 e) de la vigente LJCA], un pronunciamiento de inadmisibilidad. En definitiva los órganos judiciales han aplicado una causa legal de inadmisión del recurso contencioso-administrativo de las demandantes, de forma que desde el punto de vista constitucional sus resoluciones no merecen reproche alguno. Es claro, pues, que la demanda carece, en este punto, de todo contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma, lo que debe determinar su inadmisión con arreglo al art. 50.1.c LOTC.

4. Al resultar irreprochable desde la perspectiva del art. 24.1 CE la inadmisión pronunciada por los órganos judiciales, ha de reputarse que las demandantes no han agotado la vía judicial procedente (STC 112/1983, de 5 de diciembre, FJ 2), como exige el art. 43.1 LOTC, para impugnar en amparo ante este Tribunal, la orden del Sargento Jefe de la Policía local de Benifayó, lo que debe determinar, a su vez, la inadmisión de la totalidad del recurso de amparo, ex art. 50.1.a) LOTC. La inadmisión del recurso de amparo por el motivo expuesto no supone, naturalmente (y en contra de lo que parecen entender las recurrentes), que apreciemos que el acto administrativo no merece reproche constitucional, sino sólo que no se cumplen las condiciones para que este Tribunal, que está sujeto no sólo a la CE, sino también a la LOTC (art. 1.1 LOTC) pueda entrar en el fondo de la queja planteada contra el mismo.

Las razones expuestas para inadmitir la demanda de amparo hacen que devenga innecesario entrar a analizar la falta de legitimación activa de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores para impugnar por medio del recurso de amparo el acto administrativo objeto de la demanda que ha alegado el Ministerio Fiscal.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

La inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintinueve de julio de dos mil cuatro.