

**STC 174/1999, de 27 de septiembre,**

## **S E N T E N C I A**

### **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 30 de marzo de 1999, doña Paloma Rabadan Chaves, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Liji Chun, formuló demanda de amparo contra el Auto del que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Liji Chun, ciudadano chino, había sido expulsado de España por Resolución gubernativa de 6 de octubre de 1997, Resolución que fue ejecutada el día 19 de octubre. La Resolución de expulsión llevaba aparejada, conforme al art. 36.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, la prohibición de entrada en el territorio nacional por un período de tres años.

b) En la mañana del día 22 de marzo de 1999 agentes del Grupo Operativo de Extranjeros núm. 1, de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de las Palmas, procedieron a la detención de don Liji Chun, por carecer de documentación que autorizara su estancia en España. Durante la detención policial, el recurrente en amparo negó a los agentes de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación cualquier tipo de información que pudiera acreditar su identidad, lo que requirió la práctica de indagaciones policiales hasta la averiguación del verdadero nombre del detenido y las condiciones de su situación en España. El mismo día 22 de marzo, una vez aclarada la identidad del detenido, se cursó la solicitud de "orden de devolución" a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas. La detención originaria se mantuvo hasta el día 25 de marzo, en que fue trasladado a la "zona de rechazados" del aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria. Según consta en el acta policial unida al procedimiento judicial, a las diez horas del día 25 de marzo de 1999 don Liji Chun quedó informado de que "deberá abandonar de forma inmediata el territorio nacional quedando en

libertad y, a efectos de que abandone el territorio español, es trasladado a la sala de rechazados del aeropuerto más cercano"; asimismo se informaba a don Liji Chun de que "de no abandonar el territorio español de forma inmediata, se solicitará [sic] la Excm. Sra. Subdelegada del Gobierno en Las Palmas, ejecución de la orden de devolución a su país de origen o procedencia". El día 26 de febrero la Subdelegada del Gobierno en las Palmas de Gran Canaria acordó la devolución de don Liji Chun a su país. El mismo día 26 se presentó en el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Telde petición de habeas corpus por don Liji Chun. También el mismo día 26 se despachó el Auto del Juzgado de Instrucción, que acordó la no incoación del procedimiento de habeas corpus --de conformidad con lo interesado por el Ministerio Fiscal-- por "no concurrir los requisitos legales del art. 1 de la Ley 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de habeas corpus en relación con el art. 26 de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España".

c) El día 31 marzo de 1999, hacia las veinte horas y treinta minutos, don Liji Chun, tras un intento frustrado de devolución a la República Popular de China, y ante la imposibilidad de conseguir conexión aérea, fue puesto en libertad.

3. En la demanda de amparo se invocan los arts. 17.2 y 4, y 24.1 C.E. La vulneración del art. 17.2 C.E. consistiría en el mantenimiento de la situación de detención administrativa por más de setenta y dos horas y sin intervención judicial. Esta infracción sería imputable, en primer lugar, a la propia Brigada Provincial de Extranjería y mediatamente al Juzgado de Instrucción núm. 1 de Telde, que no puso fin a la citada detención. La infracción del art. 17.4 C.E. provendría del Juzgado de Instrucción, toda vez que no procedió a la incoación y tramitación del procedimiento de habeas corpus instado por don Liji Chun. Esta misma omisión sería constitutiva, a juicio del recurrente, de una lesión al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.). En el escrito de demanda se solicitaba de este Tribunal la puesta inmediata en libertad del recurrente.

4. El día 27 de abril de 1999 tuvo entrada en este Tribunal un informe remitido por la Dirección General de la Policía, que había sido solicitado por la Secretaría de Justicia de este Tribunal el 20 de abril de 1999. En él se precisan las condiciones en que tuvo lugar la detención de don Liji Chun, destacándose que: en todo momento el detenido se negó a identificarse; a las diez horas del día 25 de marzo don Liji Chun fue conducido al aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria; intentado el viaje de devolución (vuelo IB-0817), éste resultó frustrado ante los intentos de autolesión del detenido, que exigieron atención médica; ante la dificultad de un nuevo enlace aéreo con Pekín, el detenido fue finalmente liberado.

5. La Sala Segunda, por providencia de 13 de mayo de 1999, acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo. No siendo necesario recabar testimonio de las actuaciones, por obrar ya en este Tribunal, y no siendo necesario tampoco el emplazamiento a parte alguna, la Sala Segunda acordó dar vista las actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal .

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE INTERÉS**

1. Como se expone detalladamente en los antecedentes, el demandante de amparo alega en este proceso constitucional que **la detención policial iniciada el día 22 de marzo de 1999 fue, una vez mantenida más allá de setenta y dos horas, contraria al art. 17.2 C.E.** La infracción del derecho a la libertad personal habría sido confirmada por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Telde (en funciones de guardia) al rechazar, por Auto de 26 de marzo de 1999, la solicitud de iniciación de procedimiento de habeas corpus. Al mencionado Auto se reprocha también la vulneración del art. 17.4 C.E. (derecho al procedimiento de habeas corpus) y mediatamente del art. 24.1 C.E (derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión). El Ministerio Fiscal interesó el otorgamiento del amparo.

2. Alega el demandante de amparo, en primer lugar, que la detención iniciada el 22 de marzo de 1999 fue contraria al art. 17.2 C.E. El único fundamento para aquella invocación es el transcurso de setenta y dos horas sin haber sido puesto a disposición judicial o en libertad. No se ha invocado por el recurrente un exceso respecto del otro parámetro

temporal de la detención establecido por el art. 17.2 C.E.: el "tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos". Según dato no discutido en este proceso, la detención de don Liji Chun se produjo hacia las once horas del día 22 de marzo. Esta inicial situación de detención se mantuvo hasta las diez horas del día 25 de marzo, en que se condujo al detenido al aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria para proceder a su devolución a la República Popular de China. De acuerdo con estos datos resulta claro que el tiempo transcurrido hasta el momento del traslado al aeropuerto es inferior a setenta y dos horas y, por tanto, en principio, no concurre aquí infracción alguna del art. 17.2 C.E.

Sin embargo, aclarado lo anterior, **procede analizar la situación de don Liji Chun a partir de las diez horas del día 25 de marzo, ya que en aquel momento el detenido no fue puesto en libertad, sino conducido, por agentes de policía, a la "zona de rechazados" del aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria. El traslado y posterior retención en un espacio cerrado del aeropuerto tuvo por finalidad proceder a la devolución de don Liji Chun a su país de origen. Es precisamente esta situación de sujeción para "devolución" la que debe ser aclarada ahora a la luz del art. 17 C.E.**

3. Por el Ministerio Fiscal se alega, con apoyo en nuestro ATC 55/1996 (fundamento jurídico 3º), que **la situación de una persona en la "sala de rechazados" de un aeropuerto no es propiamente de detención, sino de impedimento de entrada en territorio español; por ello estaría al margen de los límites temporales del art. 17.2 C.E.** A pesar de que en esta Sentencia debamos mantener, como mantenemos, la doctrina contenida en dicho Auto, **debe precisarse** que la misma es aplicable a los supuestos contemplados en el referido proceso constitucional, pero **las circunstancias de las personas que se hallan en la "sala de rechazados" puede ser muy diversa y responder a situaciones jurídicas muy distintas, ya que el espacio físico de la "zona de rechazados" por sí solo no las define.** En efecto, el ATC 55/1996, en el que se basan las alegaciones del Ministerio Fiscal, versaba sobre hechos en parte distintos de los actuales: en aquel caso dos ciudadanos nigerianos fueron rechazados en la frontera por carecer de documentación; esto es, nunca fueron detenidos en España, sino que se les impidió entrar en territorio español tras desembarcar del avión que los transportaba. Partiendo de la comparación del presente caso con el del ATC 55/1996 fácilmente se llega a la conclusión de falta de identidad, y por ello tampoco se puede extender mecánicamente al presente supuesto la solución que dimos al caso del ATC 55/1996. Podemos afirmar, pues, que **no cabe hablar con propiedad de un régimen jurídico único para los ubicados en la "sala de rechazados" de un aeropuerto.** De manera que la situación de compulsión personal, identificable en quien se encuentra en una "sala de rechazados", **puede ser en ocasiones calificable como detención preventiva y, por tanto, reconducible al ámbito de garantías del art. 17.2 C.E. Es necesario analizar en cada caso concreto las circunstancias que rodean a la estancia forzosa de cada persona en la zona de tránsito, o "zona de rechazados", de un aeropuerto.**

4. Comencemos por precisar que no toda compulsión personal constituye detención preventiva, pues al margen de esta situación se encuentran otras situaciones jurídicas de sujeción o compulsión personal. Sin embargo, dado que esas otras medidas y situaciones

administrativas también limitan la libertad del individuo (art. 17.1 C.E.) sólo pueden tener lugar "en los casos y en la forma previstos en la ley" y deben ser conformes con el principio de limitación temporal que se induce del art. 17.2 C.E., como se dice en la STC 341/1993, donde hemos recordado que la remisión a la ley no implica que el legislador "quede habilitado para prever otras privaciones de libertad de duración indefinida, incierta o ilimitada, supuesto en el cual padecerían tanto la libertad como la seguridad de la persona" [fundamento jurídico 6 a)]; aunque, como advierte esta misma Sentencia, a estas situaciones de sujeción no les será aplicable la regla concreta de plazo máximo (de setenta y dos horas) que establece el mismo art. 17.2 C.E. En este sentido, **debe advertirse que las Leyes administrativas contemplan la compulsión personal como una forma de ejecución forzosa de resoluciones administrativas** (así, con carácter general, art. 100.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). **Es claro que la ejecución forzosa de una "orden de devolución"** (que actualiza una obligación de no entrar en territorio español adoptada previamente mediante resolución administrativa y sin necesidad de realizar un nuevo expediente administrativo, según establece el art. 36.2 de la Ley Orgánica. 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España) **sólo puede tener lugar mediante la sujeción y conducción física del sujeto hasta su salida del territorio nacional** (art. 33.1 de la L.O. 7/1985). **Esta ejecución forzosa deberá practicarse sin dilación, pero no necesariamente con el límite máximo de setenta y dos horas. En consecuencia, si practicada una detención preventiva fuera dictada y notificada una "orden de devolución" tendríamos por concluida la situación de detención preventiva e iniciada la de ejecución forzosa de una resolución administrativa de "devolución". Pero si a la situación de compulsión personal en la "zona de rechazados" no precede una orden actual de expulsión o devolución, entonces la situación sólo puede calificarse de detención preventiva, aplicándose en consecuencia el límite máximo de setenta y dos horas contadas desde el inicio de la situación de privación de libertad.** La libertad de salida a otros países desde la "zona de rechazados" (ATC 55/1996, fundamento jurídico 5º), de la que sin duda disfruta el extranjero, no evita la existencia de una verdadera "situación fáctica" de detención preventiva con respecto al resto del territorio español. Pues lo relevante aquí es la limitación de movimientos del extranjero, sin ningún título jurídico que lo legitime, a un único espacio limitado y cerrado de territorio español. Por último, el que los extranjeros carezcan del derecho fundamental a circular libremente por España (SSTC 94/1993, fundamento jurídico 3º; 86/1996, fundamento jurídico 2º) no juridifica una "situación fáctica" de detención preventiva con exceso respecto de lo dispuesto en el art. 17.2 C.E. [SSTC 115/1987, fundamento jurídico 1º; 331/1993, fundamento jurídico 6 A)].

La situación jurídica de ejecución forzosa de una "orden de devolución" legitima un estado de compulsión en la "zona de rechazados" de un aeropuerto, pero no excluye por sí y a limine litis el procedimiento de habeas corpus. Así lo hemos dicho tanto en relación con las "órdenes de devolución" (STC 12/1994, fundamento jurídico 6º) como por referencia a las "órdenes de expulsión" (STC 21/1996, fundamento jurídico 7º). Basamos esta afirmación en la consideración del habeas corpus como garantía procesal aplicable a todos los supuestos de "privación de la libertad no acordada por el Juez" (SSTC 31/1985, fundamento jurídico 6º; 341/1993, fundamento jurídico 6º; 21/1997, fundamento jurídico 6º). De manera que ante una situación fáctica de compulsión o sujeción personal será función del Juez del habeas corpus comprobar si existe propiamente una "orden de

devolución" o si, por no concurrir aquella resolución administrativa, se trata de una situación de detención preventiva (que a su vez podrá ser lícita o ilícita).

5. En lo que hace al presente caso, resulta lo siguiente: El día 25 de marzo don Liji Chun fue conducido a la "sala de rechazados" del aeropuerto de Las Palmas. Y sólo el día 26 de marzo (sin fecha y hora de notificación conocidas) se dicta la "orden de devolución" por la Subdelegada del Gobierno en Las Palmas. En consecuencia, desde las diez horas del día 25 de marzo hasta un momento indeterminado del día 26 (o posterior, pues no está acreditada la fecha de notificación) don Liji Chun estuvo retenido en la "sala de rechazados" del aeropuerto de Las Palmas en una situación jurídica de detención preventiva. El hecho de que a don Liji Chun le cupiera la posibilidad de salida voluntaria de España (posibilidad por lo demás remota, por los impedimentos económicos y por requisitos de entrada de terceros países) no empaña la calificación jurídica de detención. Pues aparte de esa hipotética libertad de salida, lo cierto es que don Liji Chun se encontraba confinado en un espacio limitado y cerrado de suelo español, sin título jurídico alguno que lo justificase. Aclarado que la situación no puede ser otra que la de detención preventiva, resulta ya sencillo comprobar que el día 26 de marzo se había superado con creces el plazo máximo de setenta y dos horas impuesto por el art. 17.2 C.E. Entre las once horas del día 25 y una hora indeterminada del día 26, por tanto, es imputable a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Las Palmas la detención preventiva ilícita de don Liji Chun. Con todo, dado que el día 31 de marzo de 1999 el detenido fue puesto en libertad, por falta de enlace aéreo para la devolución, queda sin fundamento la solicitud de "puesta inmediata en libertad" que el recurrente demandaba a este Tribunal.

6. En segundo lugar, el demandante invoca la **vulneración del derecho a un procedimiento de habeas corpus, contemplado en el art. 17.4 C.E.** Este derecho habría sido vulnerado por el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Telde al rechazar a limine la incoación del procedimiento de habeas corpus instado por don Liji Chun. Pues bien, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad constitucionalmente reconocida al procedimiento de habeas corpus, en numerosas Sentencias este Tribunal ha destacado la especial relevancia constitucional que en dicho procedimiento adquiere la distinción, explícitamente prevista en los arts. 6 y 8 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de habeas corpus, entre el juicio de admisibilidad de la solicitud de incoación y el juicio de fondo sobre la licitud de la detención objeto de denuncia.

En este sentido hemos destacado que este procedimiento tiene como objeto propio el juicio "sobre la legitimidad de la situación de privación de libertad" (STC 21/1996, fundamento jurídico 4º), el control de "la legalidad material de la detención administrativa" (STC 66/1996, fundamento jurídico 3º). Por ello, hemos reiterado que esta decisión de fondo no puede adoptarse en el trámite de admisión, es decir, sin la previa comparecencia y audiencia de la persona privada de libertad, ya que la finalidad última del referido procedimiento radica, precisamente, en la puesta en presencia del Juez de toda persona privada de libertad que denuncie la ilegalidad de la privación de libertad de la que es objeto (STC 86/1996, fundamento jurídico 12, entre otras). Ciertamente, hemos tenido ocasión de

declarar que entre los requisitos que deben cumplirse para poder solicitar la incoación del procedimiento de habeas corpus, a los que alude el art. 6 de la citada Ley Orgánica 6/1984, figuran no sólo los previstos en el art. 4 de dicha Ley, sino también la existencia efectiva de una situación de privación de libertad (SSTC 26/1995, fundamento jurídico 5º, y 21/1996, fundamento jurídico 5º, entre otras). No obstante, si esta privación existe, el enjuiciamiento de su legalidad, en aplicación de lo prevenido en el art. 1 de la Ley Orgánica, debe llevarse a cabo en el juicio de fondo, previa comparecencia y audiencia del solicitante de habeas corpus. Así se declara, por ejemplo, en la STC 86/1996 al afirmar que "es evidente la improcedencia de declarar la inadmisión fundándose en la afirmación de que el recurrente no se encontraba ilegalmente detenido, precisamente porque el contenido propio de la pretensión presentada era el de determinar la licitud de la detención" (fundamento jurídico 11), a ello "será de añadir [se destaca en la STC 66/1996] que aunque se entendiese acreditado que la detención del ahora recurrente tenía su origen en un expediente de expulsión del territorio nacional, ello no sería bastante para justificar siempre y en todo caso la privación de libertad, que ha de ser controlada en el proceso de habeas corpus" [fundamento jurídico 3º c)]; y es que, como se establece en la STC 21/1996, "la especial naturaleza de este procedimiento, cuyo fin inmediato es el de corregir las situaciones de privación de libertad afectas de alguna ilegalidad que 'comprende potencialmente todos los supuestos en que se produce una privación de libertad no acordada por el Juez...' o en forma tal que vulnere los derechos fundamentales previstos en la Constitución íntimamente conectados con la libertad personal (STC 31/1985) determina que, ante una detención, aunque venga acordada como aquí por el funcionario administrativo que ostenta competencia, si existe alguna duda en cuanto a la legalidad de sus circunstancias, no proceda acordar la inadmisión sino examinar dichas circunstancias" (fundamento jurídico 6º; en este mismo sentido, SSTC 86/1996, fundamento jurídico 11, y 224/1998, fundamento jurídico 5º, entre muchas otras).

7. En el presente supuesto, el Auto del Juzgado de Instrucción denegando la incoación del procedimiento de habeas corpus se dictó el día 26 de marzo de 1999, es decir, el mismo día en el que se dictó la "Orden de devolución" del recurrente, sin que conste la hora en la que se dictaron ambos actos, sin que en el Auto se hiciese mención alguna de la citada orden, sin que hubiera habido intervención judicial alguna, y con el único argumento de que "no consta que el ciudadano chino Liji Chun ... haya [de] ... ser considerado persona ilegalmente detenida", ya que, se añade, "no concurre ninguno de los supuestos que regula el art. 1 de la Ley [6/1984, reguladora del procedimiento de habeas corpus], sino que al contrario se cumplen los requisitos del art. 26 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España" (que establece los supuestos en los que los extranjeros pueden ser expulsados de España).

**En suma, la motivación contenida en el Auto recurrido pone de manifiesto que la denegación de la incoación del procedimiento se adoptó vulnerando la regulación contenida en la Ley Orgánica 6/1984 y con ello el derecho consagrado en el art. 17.4 C.E., ya que la inadmisión a trámite de la solicitud de habeas corpus se basó exclusivamente en un juicio sobre la legalidad de la detención, admitiendo la existencia de una causa de expulsión y enjuiciando así el fondo de la cuestión sin las**

**garantías procesales propias del procedimiento de habeas corpus y entre ellas sin la garantía, de especial relieve constitucional, de la puesta en presencia del Juez de la persona privada de libertad** (STC 144/1990, fundamento jurídico 4º, y 86/1996, fundamento jurídico 12).

Hecha esta declaración es superflua la consideración específica de si, además, concurre una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que el recurrente denuncia genéricamente ya que alude, sin más, a la falta de motivación suficiente: siendo la tutela judicial en el procedimiento de habeas corpus una especie del género tutela judicial, basta afirmar la vulneración del art. 17.4 C.E. para entender también infringido el art. 24.1 C.E.

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, ha decidido otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

**1º Reconocer que se ha vulnerado el derecho fundamental del recurrente a la libertad personal.**

**2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular el Auto dictado, el 26 de marzo de 1999, por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Telde (en funciones de guardia).**

Dada en Madrid, a veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.