

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7773** *Sala Segunda. Sentencia 49/2022, de 4 de abril de 2022. Recurso de amparo 3494-2020. Promovido por doña Lucía Matey en relación con las resoluciones de un juzgado de instrucción de Madrid que denegaron la incoación de procedimiento de habeas corpus. Vulneración del derecho a la libertad personal: inadmisión de una solicitud de habeas corpus por motivos atinentes al fondo (STC 73/2021). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2022:49

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, presidente; los magistrados don Antonio Narváez Rodríguez, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3494-2020, interpuesto por doña Lucía Matey, contra el auto de 26 de abril de 2020 del Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid en el procedimiento de *habeas corpus* núm. 657-2020, que denegó la incoación del procedimiento de *habeas corpus* instado por la demandante, y contra el auto de 4 de junio de 2020, que acordó desestimar el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra el anterior. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este tribunal el 17 de julio de 2020, doña Lucía Matey, representada por la procuradora de los tribunales doña Marta Rodrigo Rico y asistida por el letrado don Juan Carlos Blanco de la Cruz, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales indicadas en el encabezamiento.

2. El recurso de amparo trae causa de los siguientes antecedentes:

a) A las 9:57 horas del día 26 de abril de 2020, cuando la demandante de amparo se encontraba en compañía de otra persona a la altura del núm. 12 de la plaza de Corcubión de la ciudad de Madrid, los miembros de una dotación de la Policía Nacional procedieron a interceptarlas, al advertir que trataban de evadirse por una zona peatonal. Según consta en el atestado confeccionado con motivo de la intervención (núm. 6971-2020), al ser interrogadas por las razones de su presencia en la vía pública, la demandante y su acompañante no alegaron «ningún motivo que justifique su estancia en la vía pública, con manifestaciones inconexas tanto de dicho extremo como de su lugar de domicilio», si bien manifestaron conocer las prohibiciones establecidas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. De lo manifestado por aquellas, los agentes concluyeron que su presencia en la vía pública no obedecía a ninguna de las causas de justificación contempladas en la citada norma.

En el atestado indicado también se recogen los siguientes extremos:

«– Que en el lugar se persona también el indicativo FN-810 colaborando con el anterior, los cuales indican que estas dos personas se les ha identificado a lo largo de la semana, reflejando en diversos partes de intervención, que constan en la base de datos propia de la Policía Nacional, con números 236062 de fecha 24/04/2020 y 227944 de fecha 20/04/2020.

– Que en ambas intervenciones habían sido apercebidas de forma comprensible de que con su acción incurrían en infracciones recogidas en la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, así como en la Ley 33/2011, de salud pública y en la Ley 17/2015, del sistema nacional de protección civil, todo ello por lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020, llegando el 24/04/2020 a sancionar a la identificada como [...].

– Que asimismo se les había informado que en el supuesto de persistir con su actitud de no colaboración con los agentes y sus acciones de desobediencia a sus mandatos de forma reiterada podrían incurrir en un ilícito penal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 10/1995, del Código penal, más concretamente en los arts. 550 a 556.

– Que por todo ello y debido a la actitud displicente de las identificadas a los actuantes en todo momento, de su negativa a colaborar con sus labores de identificación, así como aportar un domicilio o motivo justificado de estar en la vía pública y desobedecer de forma activa y voluntaria a los mandatos de los agentes, no solo en el día de las presentes, sino de forma continuada en los hechos ya reflejados, indicando a mayores que seguirían con dicha conducta a pesar de los apercebimientos de los funcionarios, por lo que se procede a su detención, indicándoles de forma verbal y comprensible los motivos de su detención y de los derechos que les asisten según el art. 520 [LECrím].»

b) En el atestado indicado aparecen incorporados los siguientes partes de intervención, cuyo contenido se resume a continuación:

(i) Parte núm. 16738. Sobre las 12:30 horas del día 24 de marzo de 2020, la demandante de amparo deambulaba con otras dos personas por la plaza del Emperador Carlos V, de Madrid. Al ser preguntadas por las razones de su estancia en la vía pública manifestaron que «habían salido a dar un paseo» y que «no hacen caso de las noticias ni del estado de alarma».

(ii) Parte núm. 227944. Sobre las 11:00 horas del día 20 de abril de 2020, la demandante se hallaba en la glorieta de Nueva Zelanda, de Madrid, en compañía de otra persona. Al ser interrogadas sobre su presencia en dicho lugar manifestaron que se dirigían «a un locutorio para realizar una transacción de divisas por Western Union» y que desconocían que no estaba permitido transitar de manera no individual por la vía pública.

(iii) Parte núm. 236062. Sobre las 10:50 horas del día 24 de abril de 2020, la demandante caminaba junto a otra persona a la altura del núm. 111 de la avenida de Monforte de Lemos, de Madrid. Tras ser interrogadas manifestaron que tenían conocimiento de las restricciones establecidas por el Real Decreto 463/2020, pero no alegaron ningún motivo que justificase su estancia en la vía pública y se negaron a volver a su domicilio. Fueron advertidas por los agentes de que con su acción incurrían en infracciones previstas en la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, así como en la Ley 33/2011, de salud pública y en la Ley 17/2015, del sistema nacional de protección civil, «todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en el citado Real Decreto 463/2020». También se les indicó por los agentes que en el supuesto de persistir en su actitud podrían incurrir en un ilícito penal, conforme a lo dispuesto en los arts. 550 a 556 del Código penal.

c) La demandante y su acompañante fueron trasladadas el día 26 de abril de 2020 a la comisaría de Fuencarral-El Pardo, donde les fueron leídos los derechos reconocidos

en el art. 520 LECrim. A las 13:52 horas de ese mismo día se practicó la diligencia de toma de declaración a la demandante, previa información de sus derechos en presencia de su letrado. Este último manifestó querer interponer procedimiento de *habeas corpus*, al considerar que «el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, permite únicamente la limitación del derecho a la libre deambulacion en lugares y horas determinadas no de una forma general, como lo realiza el actual Real Decreto, por lo que al entender que esta norma es ilegal, la detención derivada de la misma se convierte también en ilegítima por el mismo motivo».

d) Funcionarios policiales trasladaron la anterior solicitud al Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid, en funciones de guardia, que interesó la remisión de todo lo actuado y registró el procedimiento de *habeas corpus* con el núm. 657-2020. Por providencia de 26 de abril de 2020 el juzgado acordó, en virtud de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus* (en adelante LOHC), trasladar la petición al Ministerio Fiscal, para que emita el informe previsto en dicho precepto. Mediante escrito de la misma fecha, el fiscal interesó «que no se admita a trámite la solicitud de *habeas corpus*, en cuanto la detención de la investigada se ha realizado por la autoridad competente, se han respetado las garantías legales y por un hecho presuntamente delictivo, un delito de desobediencia, no cumpliéndose los requisitos del art. 1 de la Ley Orgánica de *habeas corpus*».

e) Por auto de 26 de abril de 2020, el Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid acordó denegar la incoación del procedimiento de *habeas corpus*. En la fundamentación jurídica de la indicada resolución figura la siguiente argumentación:

«El artículo 1 de la Ley Orgánica 6/1984, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*, establece los supuestos en los que se considera que una persona ha sido ilegalmente detenida; examinada la solicitud formulada y el informe del Ministerio Fiscal, resulta que el presente caso no puede encuadrarse en ninguno de los apartados del citado artículo 1, y por ello, conforme establece el art. 6 de la referida Ley, debe considerarse improcedente la petición efectuada.»

f) Frente a dicha resolución, el letrado de la demandante dedujo incidente de nulidad de actuaciones por escrito de fecha 28 de abril de 2020, en el que puso de relieve que la incoación del procedimiento de *habeas corpus* había sido indebidamente denegada y que, con esa decisión, se había vulnerado el derecho a la libertad (art. 17 CE). Tras invocar su legitimidad para instar el procedimiento y sistematizar la normativa de aplicación al caso, reprochó al órgano judicial haber inadmitido la solicitud, pues al ser denunciada una privación de libertad debería haber incoado el procedimiento de *habeas corpus*, porque conforme a la doctrina constitucional (STC 21/2014, de 10 de febrero, FJ 2) no cabe resolver sobre el fondo sin sustanciar el procedimiento legalmente establecido. También alegó la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque la inadmisión a trámite le originó indefensión a la demandante, al verse privada de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

g) El mencionado incidente fue desestimado por auto de fecha 4 de junio de 2020, en cuyo fundamento único figura que «siguiendo el argumento del Ministerio Fiscal, no procede la nulidad solicitada teniendo en cuenta que conforme dispone el preámbulo de Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento *habeas corpus*, "La pretensión del *habeas corpus* es establecer remedios eficaces y rápidos para los eventuales supuestos de detenciones de la persona no justificados legalmente, o que transcurran en condiciones ilegales". Por lo que en el presente caso, habiéndose regularizado la situación personal de la detenida, como es el caso, carece de objeto la declaración de nulidad solicitada».

h) El 27 de abril de 2020 la demandante fue puesta a disposición del Juzgado de Instrucción núm. 43 de Madrid, que incoó las diligencias previas núm. 630-2020. En este procedimiento recayó auto de la misma fecha, en cuya virtud se acordó el

sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones con base en la siguiente argumentación:

«De lo actuado no aparece debidamente justificada la perpetración del delito que ha dado lugar a la formación de la causa, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 779.1.1 y 641.1 de la Ley de enjuiciamiento criminal, procede decretar el sobreseimiento provisional de las actuaciones. Así, tan solo constan partes de intervención en los que se informa a las detenidas de que van a ser denunciadas, y se les advierte de la posible comisión de un delito de desobediencia si persisten en su actitud. Pero no consta un mandato directo de los agentes de la autoridad a las detenidas que no haya sido atendido, como tampoco una desobediencia que pueda considerarse grave. En definitiva, consta una reiteración en las infracciones administrativas, pero no un delito de desobediencia a los agentes de la autoridad.»

i) La demandante interpuso recurso de apelación contra la referida resolución, a fin de que se acordara el sobreseimiento libre, por no ser los hechos constitutivos de delito, en vez del sobreseimiento provisional acordado. El recurso fue desestimado por auto de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 22 de julio de 2020.

3. En la demanda de amparo se denuncia que los autos del Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid de 26 de abril y 4 de junio de 2020 han vulnerado los derechos de la demandante a la libertad (art. 17.1 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Los razonamientos que sustentan estas quejas pueden resumirse del modo que sigue.

Sostiene en primer lugar que se vulneran los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva por haberse practicado una detención que no estaba justificada por la previa comisión de ilícito penal alguno. La detención de que fue objeto la demandante no puede basarse en la pretendida desobediencia a los agentes policiales, toda vez que no desatendió claramente un mandato directo de estos. Si bien le ordenaron que abandonara la vía pública (orden legítima), lo cierto es que la demandante estaba dispuesta a irse a su casa, como así lo hizo en las anteriores ocasiones en que fue requerida para ello. Por otro lado, la reiteración de infracciones administrativas no es susceptible de configurar un delito de desobediencia grave, conforme a una copiosa doctrina jurisprudencial establecida al respecto (STS 285/2007, de 23 de marzo, entre otras). El delito de desobediencia previsto en el art. 556 del Código penal (CP) requiere de una orden actual y directa de los agentes de la autoridad, sin que, a estos efectos, sea suficiente el hecho de haber sido denunciada por incurrir en sucesivas infracciones administrativas. Circunstancias tales como su pretendida actitud displicente, la negativa a colaborar en su identificación, la falta de justificación de su presencia en la vía pública e, incluso, el hecho de manifestar a los agentes policiales que persistiría en su conducta (aunque la demandante niega haber hecho tal manifestación), tampoco determinan la comisión de la referida infracción penal.

En segundo lugar, se alega la vulneración de esos mismos derechos fundamentales porque la detención de la demandante se fundamenta en una norma ilegal. La detención practicada se basa en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que solo permite la libre circulación de las personas por las vías públicas en determinados supuestos, pese a que el art. 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, únicamente autoriza a «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos». Por tanto, el estado de alarma no autoriza la limitación de la libre circulación de personas que establece el Real Decreto 463/2020.

En tercer lugar, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 21/2014, de 10 de febrero, FJ 2, se afirma que, al ser denegada por el órgano judicial la incoación del procedimiento de *habeas corpus*, en el entendimiento de que el presente caso no puede encuadrarse en ninguno de los apartados del art. 1 LOHC, el auto de 26 de abril de 2020 vulneró el derecho de la demandante a la libertad (art. 17.1 CE), al haber sido «valorado el fondo del asunto sin sustanciarse el procedimiento legalmente establecido y sin dar

oportunidad de oír en declaración a la persona detenida o a su abogado, o de que hubieran propuesto las pruebas que a su derecho hubieren convenido». Además, esa resolución judicial también vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por haber entrado a valorar el fondo de la pretensión sin darle a la demandante la oportunidad de argumentar y presentar pruebas en su defensa.

Por último, se censura la argumentación dada por el juzgado para desestimar el incidente de nulidad, habida cuenta de que el auto dictado al efecto no dio contestación a ninguna de las alegaciones formuladas, al limitarse a argumentar que no tenía objeto declarar la vulneración de un derecho fundamental porque la interesada ya había sido puesta en libertad. Esta respuesta conculca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no resolver de manera fundada en Derecho sobre las cuestiones de fondo suscitadas en el incidente.

4. Por providencia de 19 de abril de 2021, la Sección Tercera de este tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)].

En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, también se resolvió dirigir atenta comunicación al Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la secretaría de la Sección Tercera de este tribunal de 6 de mayo de 2021, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la recurrente y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. El 7 de junio de 2021 presentó sus alegaciones la demandante de amparo, en la que ratifica en su integridad el contenido del escrito de demanda.

7. El 9 de junio de 2021 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Tras exponer con detalle los antecedentes procesales de interés y compendiar el contenido del escrito de demanda, procede a analizar las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas, no sin antes destacar que, por una parte, la demanda se dirige frente a la detención practicada por funcionarios policiales, que tuvo lugar el 26 de abril de 2020, al no estar justificada por la previa comisión de un delito y, además, porque el Real Decreto 463/2020 es una norma ilegal; y en segundo lugar, impugna los autos dictados por el Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid, por haber renunciado este a controlar la legalidad de la detención policial y por haber desestimado el incidente de nulidad con un razonamiento que no puede considerarse fundado en Derecho.

Advierte en primer lugar el Ministerio Fiscal que el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, es una norma con valor de ley (ATC 7/2012, de 13 de enero, y STC 83/2016, de 28 de abril) y, por tanto, no es susceptible de impugnación mediante el recurso de amparo, conforme a lo establecido en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 43.1 LOTC. En consecuencia, la queja de la demanda de amparo referida a la vulneración de los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva por haberse practicado la detención con fundamento en una norma ilegal –el Real Decreto 463/2020– incurre en causa de inadmisión, de conformidad con los citados preceptos.

Seguidamente, argumenta sobre la alegada ilegalidad de la detención, por no haberse cometido un ilícito penal. Tras resumir los razonamientos dados en la demanda y recapitular las circunstancias en que la detención tuvo lugar, destaca que en virtud de lo dispuesto en el art. 7 del Real Decreto 463/2020 toda la población debía permanecer

en el domicilio, salvo para la realización de actividades que se mencionaban en dicho precepto o bien por otra causa justificada; que los agentes actuantes procedieron a la detención de la recurrente por la presunta comisión de un delito de desobediencia previsto en los arts. 550 a 556 CP, al ser localizada en la vía pública sin causa legal que lo justificara y reconocer aquella que conocía el contenido del Real Decreto 463/2020, amén de haber sido identificada en otras ocasiones en circunstancias similares.

Sentado lo anterior, el fiscal se pronuncia sobre la infracción o infracciones en que cabría incardinar la conducta de la demandante de amparo y, tras analizar la normativa que considera de aplicación al caso, estima que aquella habría incurrido, como mucho, en una infracción prevista en el art. 57.2 c), punto 1, de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, que sanciona «[e]l incumplimiento de la normativa sanitaria vigente, si las repercusiones producidas han tenido una incidencia escasa o sin trascendencia directa en la salud de la población», además de contravenir lo dispuesto en el art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que considera infracción grave «[l]a desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito [...]». Sin embargo, descarta categóricamente que el comportamiento de la recurrente pudiera llegar a ser calificado como constitutivo de delito, porque en el procedimiento penal se acordó el sobreseimiento provisional y archivo. En todo caso, aunque los hechos hubieran sido, hipotéticamente, constitutivos de un delito leve, también estaría proscrita la detención, por aplicación de lo establecido en el art. 495 LECrim, que prohíbe la detención por delitos leves, salvo que el presunto reo no tuviera domicilio conocido o no diese fianza bastante, a juicio de la autoridad o agente que intentara detenerle, circunstancias que no concurren en el presente caso. En suma, la detención practicada vulneró el art. 17.1 CE.

En tercer lugar, el fiscal trae a colación la doctrina de este tribunal relativa a la posible vulneración del art. 17.4 CE por las resoluciones judiciales que acuerdan la inadmisión a trámite de la incoación del procedimiento de *habeas corpus*. En aplicación de esa doctrina al presente supuesto, estima que en el procedimiento no obraba información bastante para considerar acreditada, sin ningún género de dudas, la comisión de un delito de desobediencia grave y, por tanto, poder descartar que la detención fuera irregular. Por ello, se debería haber incoado el procedimiento indicado, pues de haber obrado así, el órgano judicial habría comprobado que no existía en el atestado policial el más mínimo indicio que permitiera pensar en la existencia de un delito de desobediencia grave del art. 556.1 CP, como así lo corrobora el hecho de que el Juzgado de Instrucción núm. 43 de Madrid dictara auto de sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones. Insiste en que si se hubiera admitido a trámite la solicitud de *habeas corpus*, el órgano judicial habría oído a la interesada y a los agentes actuantes y podría haber advertido la carencia de justificación de la detención, puesto que esta no procede por la comisión de infracciones administrativas o delitos leves, salvo los supuestos establecidos en el art. 495 LECrim que no concurren en este caso. Por todo ello, estima que la inadmisión *a limine* acordada vulneró lo establecido en los arts. 17.4 y 24.1 CE, sobre todo si se tiene en cuenta que la detención se prolongó hasta el 27 de abril de 2020.

Finalmente, en relación con la queja que se atribuye al auto que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones, el fiscal considera que carece de sentido el análisis de la misma, habida cuenta de que la declaración de nulidad del auto que deniega la incoación de *habeas corpus* habrá de extenderse necesariamente al auto de fecha 4 de junio de 2020, al no haber reparado las lesiones de derechos fundamentales ocasionados por el auto de 26 de abril de 2020.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa que se estime parcialmente el recurso de amparo y en consecuencia se proceda a declarar que han sido vulnerados los derechos fundamentales de la demandante a libertad personal (art. 17.1 y 4 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE); así como a restablecerla en la integridad de sus derechos, declarando la nulidad, sin retroacción de las actuaciones, del auto dictado por

el Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid de 26 de abril de 2020, por el que se denegó la incoación del procedimiento de *habeas corpus* y del auto de 4 de junio de 2020, por el que se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones entablado contra el anterior.

8. Mediante providencia de fecha 31 de marzo de 2022, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 4 de abril del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones deducidas.

El presente recurso de amparo se dirige contra sendas resoluciones del Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid, recaídas en el procedimiento de *habeas corpus* núm. 657-2020: el auto de 26 de abril de 2020, por el que se denegó la incoación del referido procedimiento, y el auto de 4 de junio de 2020, por el que se acordó desestimar el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra el anterior.

La demandante de amparo denuncia la vulneración de los derechos a la libertad (art. 17.1 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en la consideración de que fue detenida por unos hechos que no eran constitutivos de delito de desobediencia y que, además, traen causa de su incumplimiento de lo establecido en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, norma que considera ilegal. También alega la vulneración de esos mismos derechos fundamentales porque el órgano judicial denegó indebidamente la incoación del procedimiento de *habeas corpus* por razones de fondo, al considerar que la detención practicada no se encuadraba en ninguno de los apartados del art. 1 de la Ley Orgánica 6/1984, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*; decisión adoptada sin darle a la demandante la oportunidad de argumentar y presentar pruebas en su defensa. Finalmente, alega que el auto por el que se desestimó el incidente de nulidad vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, al emplear una argumentación que no puede considerarse fundada en Derecho.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación parcial del presente recurso, en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de esta sentencia.

### 2. Cuestión previa. La impugnación del Real Decreto 463/2020.

Interesa el Ministerio Fiscal la inadmisión del motivo de la demanda de amparo vinculado a la ilegalidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (modificado parcialmente por el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, que acuerda la prórroga del estado de alarma). Señala que dicha norma tiene rango de ley (ATC 7/2012, de 13 de enero, y STC 83/2016, de 28 de abril) y, por tanto, su impugnación directa ante este tribunal debe verificarse a través de los procedimientos establecidos para el control constitucional de las disposiciones con el indicado valor normativo, en ningún caso mediante el recurso de amparo, conforme a lo establecido en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 43.1 LOTC.

Como bien señala el Ministerio Fiscal, este tribunal ha establecido ya que los reales decretos por los que el Gobierno declara el estado de alarma o acuerda su prórroga tienen rango o valor de ley, con la consecuencia de que no pueden ser impugnados mediante un recurso de amparo, sino, en su caso, a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161.1 a) y 163 CE y 27.2 b) LOTC y concordantes]. Así se proclamó en la STC 83/2016, de 28 de abril, FFJJ 10 y 11, y se ha reiterado en la STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 2 b), sentencia esta que estima en parte el recurso de inconstitucionalidad promovido precisamente contra el Real

Decreto 463/2020 y declara nulos, entre otros preceptos, los apartados 1, 3 y 5 de su art. 7, y en la STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 a).

No obstante, el motivo de inadmisión que plantea el Ministerio Fiscal debe ser desestimado. La demandante de amparo no impugna directamente el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Lo que denuncia es la antijuridicidad de la detención de que fue objeto, porque esa medida trae causa de la concreta aplicación del referido Real Decreto (art. 7.1). Siendo así, hemos de convenir en que la controversia que en el presente recurso se suscita versa sobre la alegada infracción de los derechos fundamentales a la libertad y a la tutela judicial efectiva sin indefensión por una actuación incardinable en el ámbito del art. 43 LOTC, con fundamento en una norma que la demandante considera ilegal. Por ello, aun cuando el Real Decreto 463/2020 tenga rango legal, su aplicación al caso no queda extramuros del presente recurso de amparo, dado que la concreta aplicación de esa norma sí es susceptible de ser combatida a través de esa vía, conforme a la citada doctrina constitucional, a cuyo tenor «la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los reales decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma. Asimismo, las personas afectadas podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos reales decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC» (STC 83/2016, FJ 11).

Queda, por tanto, rechazado el óbice de inadmisión opuesto por el Ministerio Fiscal.

### 3. Orden de resolución de las quejas.

A continuación procede delimitar el orden de resolución de las quejas que se plantean en la demanda de amparo, teniendo en cuenta que el carácter ilegal de la detención se atribuye a los agentes policiales que la llevaron a cabo, mientras que las restantes denuncias se dirigen frente a las resoluciones judiciales impugnadas, relativas a la solicitud de incoación del procedimiento de *habeas corpus* y a la desestimación del incidente de nulidad. Dado el carácter mixto del presente recurso de amparo, para dar respuesta a las quejas de una forma ordenada y coherente hemos de proceder conforme a la lógica de la «mayor retroacción», asegurando así la más amplia tutela de los derechos fundamentales (SSTC 152/2015, de 6 de julio, FJ 3; 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2, y 181/2020, de 14 de diciembre, FJ 2, por todas).

Conforme a este criterio, resolveremos en primer lugar las quejas dirigidas contra la actuación de los funcionarios policiales (art. 43 LOTC); esto es, que la privación de libertad se fundó en el incumplimiento por la demandante de una norma que esta considera ilegal (el Real Decreto 463/2020); y, por otro lado, que no concurrían los requisitos exigidos para apreciar la comisión del delito de desobediencia previsto en el art. 556 CP. Si bien ambos motivos traen causa de la privación cautelar de libertad de que aquella fue objeto, sin embargo cada una de las quejas presenta un perfil diferenciado que las hace merecedoras de un examen separado. Seguidamente, sea cual sea la respuesta que demos a la queja referida respecto de la actuación policial, examinamos las censuras que se dirigen contra las decisiones del órgano judicial (art. 44 LOTC).

### 4. Examen de la queja referida a la lesión del derecho a la libertad (art. 17 CE) por la actuación policial.

Antes de proceder de conformidad con el criterio apuntado en el fundamento jurídico precedente de esta sentencia, debemos descartar la pretendida vulneración del derecho



a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que la demandante atribuye a la detención de que fue objeto. La invocación de esa lesión se antoja de todo punto retórica, pues al margen de que en la demanda de amparo no se aporta ninguna argumentación en aras de justificar la supuesta conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva, es notorio que la actuación policial no incide en el ámbito de aplicación de ese derecho fundamental, en cualquiera de sus vertientes.

a) Efectuada la precisión que antecede, debemos examinar la vulneración del derecho a la libertad personal (art. 17 CE) que se imputa a la actuación policial y que se habría producido por un doble motivo, como antes quedó expuesto: porque la demandante fue detenida por unos hechos que no eran constitutivos del delito de desobediencia previsto en el art. 556 CP y, además, porque esa detención se basó en la aplicación de una norma ilegal (el art. 7 del Real Decreto 463/2020).

Por lo que se refiere al primer motivo que sustenta esta queja (los hechos que dieron lugar a la detención no constituyen un delito de desobediencia), este tribunal aprecia que la vulneración del derecho a la libertad (art. 17 CE) por este concreto motivo, con sustantividad propia, no fue alegada en la vía judicial. En efecto, como ha quedado consignado en los antecedentes de esta sentencia, el letrado de la demandante formuló la solicitud de incoación del procedimiento de *habeas corpus* por entender que, al ser ilegal el Real Decreto 463/2020, también lo fue la detención practicada. En el incidente de nulidad, la vulneración de los derechos fundamentales alegada se sustentó en la inadmisión a trámite del procedimiento de *habeas corpus*. En suma, en la vía judicial previa la demandante no adujo, como motivo de vulneración del derecho a la libertad, que los hechos por los que fue detenida no eran constitutivos del delito de desobediencia previsto en el art. 556 CP que había motivado su detención, por no concurrir los requisitos de tipicidad exigidos para apreciar esta infracción penal.

Deber recordarse que este tribunal ha sentado una consolidada doctrina acerca de la necesidad de la invocación tempestiva de la lesión constitucional en la vía judicial precedente, como exige el art. 44.1 c) LOTC, a fin de procurar la eventual reparación de la vulneración por los jueces y tribunales ordinarios, garantizándose así la subsidiariedad del recurso de amparo.

Conforme a esa reiterada doctrina constitucional, el requisito exigido por el art. 44.1 c) LOTC (exigible también en los recursos de amparo encuadrables en el art. 43 LOTC) no es un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua, pues tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y restablecimiento del derecho fundamental por la jurisdicción ordinaria y, de otro, preservar la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, que resultaría desvirtuada si ante este tribunal se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente.

Por otra parte, tal requisito ha de ser interpretado de manera flexible y con criterio finalista, atendiendo, más que al puro formalismo de la expresada invocación del precepto constitucional que se estime infringido, a la exposición de un marco de alegaciones que permita al órgano judicial cumplir con su función de tutelar los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional y, en su caso, remediar la vulneración constitucional causada por él mismo o por el órgano inferior; dicho de otro modo, no se requiere una especie de *editio actionis*, bastando para considerar cumplido el requisito con que de las alegaciones del recurrente pueda inferirse la lesión del derecho fundamental que luego se intente invocar en el recurso de amparo, siempre que la queja haya quedado acotada en términos que permitan a los órganos judiciales pronunciarse sobre la misma. En fin, la invocación en el proceso judicial de la lesión del derecho fundamental ha de ser tempestiva, esto es, tan pronto como hubiere lugar a ello, sin perjuicio de reiterarla en los ulteriores recursos que fueren procedentes en la vía judicial (entre otras muchas, SSTC 17/1982, de 30 de abril, FJ 5; 46/1986, de 21 de abril, FJ 2; 71/1989, de 20 de abril, FJ 2; 69/1997, de 8 de abril, FJ 3;

142/2000, de 29 de mayo, FJ 2; 88/2005, de 18 de abril, FJ 3; 132/2006, de 27 de abril, FJ 3, y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 6).

Por tanto, constatado que la presunta lesión del derecho a la libertad asociada a la atipicidad de la conducta de la demandante no fue alegada ante el juzgado que conoció de la solicitud de *habeas corpus*, ha de concluirse que ese concreto motivo, que se plantea *per saltum* en el recurso de amparo, incurre en causa de inadmisión, de conformidad con el art. 44.1 c) LOTC en relación con el art. 50.1 c) LOTC, por falta de invocación tempestiva en la vía judicial.

b) Procede abordar seguidamente el segundo motivo en que sustenta la pretendida lesión del derecho a la libertad personal (art. 17 CE) que se imputa a la actuación policial. La demandante alega la ilegalidad de su detención porque considera que vino fundamentada en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que considera también ilegal por desbordar las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

La queja ha de ser rechazada. En primer lugar porque no cabe compartir la premisa en la que se apoya. Si bien es cierto que, conforme ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, la detención policial de la demandante se produjo el 26 de abril de 2020, bajo la vigencia del estado de alarma acordado por el Real Decreto 463/2020 (prorrogado), su privación de libertad no vino fundamentada en dicha norma que, aunque prohibía la circulación por la vía pública sin causa justificada durante el estado de alarma, no anudaba consecuencias penales específicas, ni preveía la posibilidad de detenciones como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones generales que establecía.

Por tanto, la actuación policial cuestionada se produjo en aplicación de las normas generales de la Ley de enjuiciamiento criminal reguladoras de la detención gubernativa. Como hemos recogido en los antecedentes, los agentes de la Policía Nacional justificaron la detención en la presunta comisión por la demandante de un delito de desobediencia de los previstos en el art. 556 CP, como consecuencia de haberse negado a colaborar en sus labores de identificación y persistir en la conducta que dio lugar a que fuera interceptada en la vía pública por aquellos. Sin embargo, dicha justificación policial, como acabamos de apreciar, no puede ser enjuiciada en este proceso de amparo por no haber sido cuestionada en la vía judicial previa: no lo fue al solicitar la iniciación del proceso de *habeas corpus*, ni tampoco al instar la nulidad del auto de 26 de abril de 2020 por el que se denegó su incoación. Por lo demás, la demandante fue informada de modo comprensible por los agentes de los motivos de su detención y de los derechos que la asisten según el art. 520.2 LECrim, extremos estos que no se discuten en el recurso de amparo.

A lo expuesto se ha de añadir que tampoco la declaración sobrevenida de inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del art. 7 del Real Decreto 463/2020, que fue acordada en la citada STC 148/2021 puede fundar la alegada vulneración del derecho a la libertad reconocido en el art. 17 CE.

En primer lugar, es notorio que tal declaración tuvo lugar con posterioridad al acaecimiento de los hechos a los que se refiere el presente recurso de amparo, de manera que la norma aplicada por los funcionarios policiales estaba vigente en aquel momento. Por otro lado, en los apartados a) y b) del fundamento jurídico 11 de la STC 148/2021 resolvimos que «a) Deben declararse no susceptibles de ser revisados como consecuencia de la nulidad que en esta sentencia se declara, no solo los procesos conclusos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada [así establecido en los arts. 161.1 a) CE y 40.1 LOTC] o las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes (según criterio que venimos aplicando desde la STC 45/1989, de 20 de febrero, por razones de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE), sino tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados. [...] b) Por el contrario, sí es posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 *in fine* LOTC, esto es, "en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de

la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad" [...].».

Conforme al contenido de los apartados transcritos de la STC 148/2021, FJ 11, no cabría efectuar revisión alguna en este caso de la situación originada por la aplicación de los preceptos anulados, de manera que la detención de la demandante, practicada el 26 de abril de 2020, tampoco sería revisable por esta causa [apartado a)], ni tampoco lo resuelto en el procedimiento penal incoado a raíz de esa privación de libertad, toda vez que fue sobreseído provisionalmente por auto del Juzgado de Instrucción núm. 43 de Madrid de 27 de abril de 2020 [apartado b)].

5. El derecho al control judicial de la privación de libertad. Inadmisión liminar de la solicitud de incoación de procedimiento de *habeas corpus* (art. 17.1 y 4 CE).

Dada la invocación conjunta que se hace en la demanda de amparo de los derechos a la libertad (art. 17 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al censurar el auto por el que el Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid acordó denegar la incoación del procedimiento de *habeas corpus*, se hace preciso delimitar, con carácter previo al examen de esta queja, el derecho fundamental que, en su caso, pudiera resultar vulnerado por la resolución judicial impugnada.

Procede recordar al respecto que, como afirmamos en la STC 29/2006, de 30 de enero, FJ 2, «en supuestos como el presente, la perspectiva de examen que debe adoptarse es única y exclusivamente la de la libertad, puesto que, estando en juego ese derecho fundamental, la eventual ausencia de una motivación suficiente y razonable de la decisión no supondrá solo un problema de falta de tutela judicial, propio del ámbito del art. 24.1 CE, sino propiamente una cuestión que afecta al derecho a la libertad personal, en cuanto que la suficiencia o razonabilidad de una resolución judicial relativa a la garantía constitucional del procedimiento de *habeas corpus*, prevista en el art. 17.4 CE, forma parte de la propia garantía (SSTC 94/2003, de 19 de mayo, y 122/2004, de 12 de julio). De este modo, como ya hemos afirmado, la lesión de la tutela judicial efectiva en el marco de la resolución de un procedimiento de *habeas corpus* resulta redundante con la del art. 17, apartados 1 y 4 CE, pues aquella supondría el incumplimiento por el órgano judicial de lo previsto en el art. 17.4 CE y, por tanto, la lesión del derecho a la libertad del art. 17.1 CE».

Por tanto, conforme a la doctrina constitucional indicada, la queja que se dirige en la demanda de amparo frente al auto por el que deniega la incoación del procedimiento de *habeas corpus* será examinada única y exclusivamente desde la perspectiva del derecho a la libertad reconocido en el art. 17.1 y 4 CE.

En reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional ha resuelto sobre las consecuencias derivadas de la denegación de la incoación procedimiento de *habeas corpus* por razones de fondo, en la consideración de que no concurre ninguno de los supuestos contemplados en el art. 1 LOHC. Este tribunal ha desautorizado repetida y categóricamente ese proceder. Concretamente, en la reciente STC 73/2021, de 18 de marzo, FJ 4, recordamos que «aun cuando la Ley Orgánica de regulación del procedimiento de *habeas corpus* posibilita denegar la incoación del correspondiente procedimiento, fundamentar la decisión de no admisión en que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad, por no concurrir ninguno de los supuestos del art. 1 LOHC, vulnera el art. 17.4 CE, ya que implica una resolución sobre el fondo que solo puede ser valorada y enjuiciada después de sustanciado el procedimiento y oído el detenido, con intervención del Ministerio Fiscal. Los únicos motivos constitucionalmente legítimos para no admitir un procedimiento de *habeas corpus* son los basados en la falta del presupuesto necesario de una situación de privación de libertad no acordada judicialmente o en el incumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere el art. 4 LOHC. Esta jurisprudencia es reiterada, constante e inequívoca (entre otras, SSTC 21/2014, de 10 de febrero, FJ 2; 32/2014, de 24 de febrero, FJ 2; 195/2014, de 1 de diciembre, FJ 3; 42/2015, de 2 de marzo, FJ 2, y 204/2015, de 5 de octubre, FJ 2, entre las más recientes)».

De acuerdo con la doctrina constitucional referida, el motivo que ahora nos compete resolver debe ser estimado. El juzgado dictó un auto por el que inadmitió la solicitud de *habeas corpus* por un motivo de fondo como era la legalidad de la detención, al declarar que, examinada la solicitud formulada y el informe del Ministerio Fiscal, el presente caso no puede encuadrarse en ninguno de los apartados del art.1 LOHC. Como se acaba de exponer, una decisión de ese tipo solo puede acordarse tras la incoación del procedimiento (art. 6 LOHC), para tras oír a la persona detenida y al Ministerio Fiscal (art. 7 LOHC), adoptar finalmente, mediante auto, alguna de las decisiones previstas en el art. 8 LOHC. Por ello, al denegar el juzgado la incoación del procedimiento de *habeas corpus*, so pretexto de que no concurría ninguna de las circunstancias prevenidas en el art. 1 LOHC, procede declarar que esa resolución vulneró el derecho a la libertad de la demandante, en su vertiente de control judicial de la privación de libertad (art. 17.1 y 4 CE).

#### 6. Conclusión. Otorgamiento del amparo.

La estimación de la queja referida al control judicial de la privación de libertad debe comportar la declaración de nulidad del auto de 26 de abril de 2020 del Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid, por el que se denegó la incoación del procedimiento de *habeas corpus* instado por la demandante; así como del auto de 4 de junio de 2020, por el que se acordó desestimar el incidente de nulidad, en tanto que no reparó la vulneración del derecho a la libertad (art. 17.1 y 4 CE) ocasionada por aquella resolución judicial.

La declaración de nulidad de los autos impugnados no hace precisa la retroacción de actuaciones, puesto que esta medida carecería de eficacia por haber cesado la situación de privación de libertad a cuyo control de legalidad está orientado el procedimiento de *habeas corpus* (entre otras muchas, SSTC 31/1985, de 5 de marzo, FJ 4; 165/2007, de 2 de julio, FJ 7; 195/2014, de 1 de diciembre, FJ 6; 204/2015, FJ 5, y 73/2021, FJ 5).

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo formulado por doña Lucía Matey y, en su virtud:

- 1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la libertad personal (art. 17.1 y 4 CE).
- 2.º Restablecerla en la integridad de su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de los autos dictados el 26 de abril y el 4 de junio de 2020 por el Juzgado de Instrucción núm. 41 de Madrid, en el procedimiento de *habeas corpus* núm. 657-2020.
- 3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de abril de dos mil veintidós.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo núm. 3494-2020*

Con el máximo respeto a mis compañeros de Tribunal, debo reiterar, en coherencia con el voto particular que formulé a la STC 148/2021, de 14 de julio, mi discrepancia, por las razones allí expuestas, con la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, lo que en este caso sería también determinante para sustentar la desestimación de la invocación del derecho a la libertad imputada a la actuación policial.

Madrid, a cuatro de abril de dos mil veintidós.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.