



Roj: **STS 3874/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3874**

Id Cendoj: **28079130052020100318**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **23/11/2020**

Nº de Recurso: **8328/2019**

Nº de Resolución: **1575/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 9873/2019,**
ATS 2791/2020,
STS 3874/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.575/2020

Fecha de sentencia: 23/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8328/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/11/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8328/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1575/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde, Presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 23 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación seguido bajo el número 8328/2019 que ha sido interpuesto por el Abogado del Estado en defensa y representación de la Administración General del Estado, contra la sentencia de fecha 25 de octubre de 2019, dictada por la Sección Primera de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid. Dicha sentencia estima el recurso 1488/2018 frente la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto el 18 de julio de 2018 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "válido sólo en Ceuta".

Comparece como parte recurrida D. Artemio , representado por la Procuradora D^a. Rocío Marsal Alonso y dirigido por la Letrada D^a Claudia Assens Laporta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid Sección Primera en el recurso 1488/2018 dictó sentencia de fecha 25 de octubre de 2019, cuyo Fallo era del siguiente tenor literal: "Estimar el recurso interpuesto por la representación de D. Artemio contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 18/07/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "Válido sólo en Ceuta" y, en consecuencia, anulamos tal actuación por no ser conforme a Derecho, declarando tanto el derecho del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la citada inscripción como a circular libremente por el territorio nacional.

Todo ello con imposición de costas a la demandada si bien con la limitación expuesta en el Fundamento de Derecho 4 de la presente resolución".

SEGUNDO: Notificada a los interesados, el Abogado del Estado preparó el recurso de casación contra la sentencia, y la Sala Contencioso-Administrativa del TSJ de Madrid, dictó resolución teniendo por preparado el mismo y emplazando a las partes para ante este Tribunal de Casación.

Recibidas las actuaciones, y personadas ambas partes, recurrente y recurrida, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal dictó Auto de 25 de mayo de 2020 que acuerda: "La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir el recurso de casación nº 8328/2019, preparado por el Abogado del Estado, frente a la sentencia -25 de octubre de 2019- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria del Procedimiento Ordinario nº 1488/2018.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

* Si el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o, en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio) y, en tal caso, si es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, a Ceuta (o, en otro caso, Melilla).

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

* artículo 18.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el artículo 36 del Reglamento (CE) 562/2006, del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 - actual artículo 41 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016- y el Apartado III, número 1, del Acta final del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985, ratificado por el Reino de España por instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993".

TERCERO: El Abogado del Estado, dentro del plazo prevenido en la Ley, presentó escrito en el que alega los hechos y fundamentos que estima oportunos y solicita de esta Sala: "A LA SALA SUPlico, que teniendo por presentado este escrito lo admita y en su virtud tenga por interpuesto el presente recurso de casación contra



la sentencia anteriormente referida y tras la tramitación pertinente dicte sentencia estimatoria del recurso de casación, revocando la sentencia recurrida y sustituyéndola por otra que desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto, declarando la doctrina que ha sido expuesta".

CUARTO: La representación procesal del Sr. Artemio presenta en el plazo conferido escrito de oposición solicitando: "SUPlico que, teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, unirlo a los autos de su razón, tenga por formulada en tiempo y forma OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia nº 671/2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Secc. 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre, y previos los trámites legales oportunos dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso y confirmando íntegramente los pronunciamientos contenidos en la sentencia recurrida, con expresa condena en costas a la Recurrente".

QUINTO.- Se señala para su deliberación, votación y fallo el 10 de noviembre de 2020, celebrándose con las formalidades legalmente establecidas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Las circunstancias de interés para el enjuiciamiento del presente recurso son:

1.- "El recurrente, natural de Marruecos, entró en territorio nacional en fecha 10/02/18, siendo acogido en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes -CETI- de Ceuta y residiendo en el mismo hasta el 11/04/2019.

-Habiendo solicitado protección internacional en la Oficina Única de Extranjeros en Ceuta en fecha 25/04/18, ésta fue admitida a trámite y se procedió a la expedición de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional el 19/06/2018. En la misma se insertó la mención "Válido solo en Ceuta".

2.- La instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional de fecha 30 de junio de 2010, el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior de 8 de febrero de 2010, y el escrito del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 12 de febrero de 2010. Documentación toda ella obrante en las actuaciones.

3.- Interpuesto recurso contencioso contra el particular que recoge la inscripción "válido sólo en Ceuta" en el documento que acredita a D. Artemio como solicitante de protección internacional, fue tramitado bajo el número 1488/2018, en el TSJ de Madrid.

Por sentencia de 25 de octubre de 2019, el TSJ, en cuanto que el recurso cuestiona la legalidad de la Instrucción antes mentada, razona así: " *Teniendo en cuenta, igualmente, que en la demanda se cuestiona la legalidad de la referida instrucción en la que, parece ser, se apoya la Administración para expedir el citado documento al actor en los términos expuestos, igualmente se ha de traer a colación lo que se dijo por esta misma Sección al respecto en la citada sentencia de 7 de diciembre de 2018 :*

"Dado que la cuestión se trata directamente en la demanda, en torno a la naturaleza jurídica de las instrucciones como la que aquí nos ocupa no estará de más recordar que el Tribunal Constitucional en STC 26/1986, de 19 de febrero, dejó dicho lo siguiente: "Aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas reglamentarias se trata, bastando que la Instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación, hay que recordar también que la misma se exige, en el "Boletín Oficial del Estado", para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo "

Sobre esta base, pues, es posible concretar que la impugnación de la Instrucción en cuestión no integra en modo alguno el objeto formal del presente recurso pues al carecer, en este caso, tal instrucción de la naturaleza propia de una disposición general ni siquiera podría considerarse aquí su impugnación indirecta pudiendo ser, en su caso, la declaración de nulidad o anulabilidad del acto concreto que aquí se impugna tan sólo una señal indicativa de la posible disconformidad con el ordenamiento de las directrices impartidas a propósito de la restricción de la que aquí se trata.

No obstante lo anterior, también debe aclararse que en la propia Instrucción de la que derivaría el actuar de las autoridades policiales de Ceuta (en este caso, el Jefe Superior de Policía, por delegación del Comisario General



de Extranjería y Fronteras) nada se indica expresamente sobre una necesaria restricción en los desplazamientos a la península sobre las personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo, si nos atenemos a la mención exclusiva que autoriza a hacer constar el "ámbito de validez territorial, en los casos de Ceuta y Melilla"; una expresión que, por sí sola, según entiende la Sala, tampoco se derivaría la imposición de la restricción que aquí ha sido objeto de impugnación". A tenor del criterio recogido en las sentencias de esta Sección reseñadas, destacar que en este caso enjuiciado, igualmente se impone al interesado una restricción para poder acceder a todo el territorio nacional que no está recogida tampoco en el citado artículo 13 del RD 203/2005, que sólo prevé que el citado documento de solicitante de asilo habilita a su titular para permanecer en "territorio español" durante la tramitación del expediente de protección internacional; pero en todo el "territorio español", sin restricciones geográficas por razón del lugar donde se solicite el reconocimiento del derecho. La única obligación que dicho solicitante tiene es la de "notificar", durante la tramitación del expediente, a la Oficina de Asilo y Refugio cualquier cambio de domicilio que lleve a cabo. El derecho a permanecer de forma temporal en "territorio español" en ningún caso se puede restringir, pues no existe apoyo legal, al propio de la ciudad de Ceuta".

Y en cuanto a la corrección jurídica del particular "válido sólo en Ceuta", la sentencia impugnada por la Administración del Estado, en línea con anteriores sentencias del mismo TSJ de Madrid, afirma: "En este caso, a tenor de los citados preceptos legales, el recurrente, en cuanto que se encuentra en la Ciudad Autónoma de Ceuta -territorio español, por tanto- y documentado como solicitante de asilo en tramitación, se encontraba, en la fecha a la que se contraen estos autos, una situación regular en España, aunque, cierto es también, transitoriamente como así lo demuestra el hecho de que el documento que le acredita como solicitante de asilo tenga un plazo de caducidad. No obstante, tal situación de regularidad en territorio español permitía su traslado dentro del mismo (y, por tanto, desde Ceuta a la Península) si bien sometido a la obligación de comunicar el cambio de domicilio que pretenda, lo que, sin embargo, no es exigible a quien ya ostenta la condición de titular de derecho de asilo instado.

El acto denegatorio y el que lo confirma en alzada, impugnados en este proceso, mantienen que, de acuerdo con los términos arriba expuestos de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, el órgano competente, en este caso la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, (Orden INT/28/2013, de 18 de enero y artículo 4.2 del Real Decreto 557/2011 está normativamente habilitado para impedir que el recurrente, cuya solicitud de asilo ha sido admitida en la ciudad de Ceuta, pueda desplazarse a la Península, pues no cumpliría, se dice, para dicho cruce ninguno de los requisitos, tanto de índole documental como material, exigidos por el citado artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento y del Consejo, de 9 de marzo de 2016.

Sin embargo, el control que pueden y deben realizar las autoridades competentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, conforme a lo dispuesto en el Acta Final del repetido Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de Schengen, a fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones previstas en el repetido artículo 6 del Reglamento Comunitario, se refiere a controles de identidad y documentos en las conexiones marítimas y aéreas que tengan como único destino otro punto del territorio español; lo que implica que no exista impedimento alguno para el ahora recurrente dado que, cuando puso de manifiesto su intención de cambiar de domicilio, trasladándose a la Península, estaba debidamente documentado.

Por otra parte, aunque con igual relevancia que lo anterior, entiende la Sala que no resulta aplicable en este caso lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, invocado en la Resolución denegatoria confirmada luego en alzada. Y no lo es porque, repasando su tenor literal ("La Comisaría General de Extranjería y Fronteras podrá autorizar la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en el apartado anterior cuando existan razones excepcionales..."), es claro que el supuesto de hecho exigible para su aplicación no se da en este caso ya que, aun de modo transitorio hasta la decisión sobre su solicitud de asilo, el recurrente estaba ya en territorio español (Ceuta indiscutiblemente lo es). Dificilmente puede, pues, aceptarse que tuviera en este caso la Comisaría General citada facultades para autorizar, o denegar, la entrada del actor en España por los motivos expuestos en el repetido artículo reglamentario, si no es a través de un inasumible argumento en el que el término "España" -contenido en el precepto normativo en cuestión- se identifique con el de "territorio peninsular"; restricción que la Sala rechaza de plano, por lo expuesto. En consecuencia, vistas las pretensiones ejercitadas en la demanda, el presente recurso habrá de ser íntegramente estimado en los términos solicitados en el escrito rector, anulándose las resoluciones impugnadas por no existir impedimento alguno para que el actor, conforme a la situación que mantenía en la fecha en que formuló la solicitud, pudiera trasladarse al territorio español peninsular".

SEGUNDO.- Contra la anterior sentencia, recurre en casación la Abogacía del Estado, y conforme a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión de 25 de mayo de 2020, (Antecedente de Hecho Segundo), presenta escrito de interposición en el que alega en favor de la corrección jurídica del particular "válido solo en Ceuta", invocando los artículos 18.1 Ley 12/2009, de Asilo; 36 del Reglamento (CE) 562/2006



del Parlamento y del Consejo, y del apartado III núm. 1 del Acta Final del Acuerdo de Schengen, de 14 de julio de 1985, ratificado por España por Instrumento de Ratificación de 23 de julio de 1993 y de la jurisprudencia comunitaria sobre la materia, que estima vulnerados en la sentencia impugnada.

La parte recurrida se opone al recurso, y alega la corrección jurídica de la sentencia del TSJ de Madrid que estimó su recurso, y solicita la desestimación del recurso de la Administración General del Estado.

TERCERO.- Sobre esta misma cuestión de interés casacional planteada en el presente recurso, tras la admisión de la casación interpuesta por la Administración General del Estado en casos semejantes, esta misma Sección y Sala ha dictado sentencias de 29 de julio de 2020, en los recursos 4893/2019 y 1953/2019, desestimatorias del recurso de casación.

Por los principios de seguridad jurídica y de unidad de doctrina, procede aquí transcribir lo que afirmábamos en la sentencia recaída en el recurso 4893/2019, en su Fundamento de Derecho Tercero:

"TERCERO.- La respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión supone determinar si la admisión a trámite de la solicitud de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta o en su caso Melilla, presenta la particularidad de limitar la libre circulación del solicitante a Ceuta, o en su caso Melilla, sin que pueda desplazarse por el resto del territorio nacional.

Pues bien, la respuesta a tal cuestión ha de ser negativa, tanto desde las determinaciones del Derecho interno como de las normas internacionales que se invocan en el recurso.

En la legislación interna, es fundamental la Ley 12/2009, de 30 de octubre, del Derecho de Asilo, que regula en su Título II el procedimiento de solicitud y tramitación así como la situación en que se encuentra el solicitante de la protección internacional, sin que se establezca particularidad o limitación alguna en relación con las solicitudes formuladas en Ceuta o Melilla, refiriéndose en todo momento y de manera reiterada al territorio nacional, sin excepciones al respecto, de manera que los solicitantes de la protección internacional en Ceuta y Melilla quedan en la misma situación y con los mismos derechos de todos los solicitantes en España.

A tal efecto y como señala el art. 16 de la citada Ley, las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España. Y para su ejercicio tendrán derecho a asistencia sanitaria y a asistencia jurídica gratuita, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento. La solicitud habrá de presentarse en los términos establecidos en el art. 17, en el que expresamente se dispone que "la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley", lo que significa que dicha irregularidad no resulta determinante a efectos de la situación del solicitante.

Presentada la solicitud, los derechos y deberes que conforman el status del solicitante se establecen en el art. 18, según el cual:

"1. El solicitante de asilo, presentada la solicitud, tiene en los términos recogidos en la presente Ley, en los artículos 16, 17, 19, 33 y 34, los siguientes derechos:

- a) a ser documentado como solicitante de protección internacional;
- b) a asistencia jurídica gratuita e intérprete;
- c) a que se comunique su solicitud al ACNUR;
- d) a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante;
- e) a conocer el contenido del expediente en cualquier momento;
- f) a la atención sanitaria en las condiciones expuestas;
- g) a recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley.

2. Serán obligaciones de los solicitantes de protección internacional las siguientes:

- a) cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento para la concesión de protección internacional;
- b) presentar, lo antes posible, todos aquellos elementos que, junto a su propia declaración, contribuyan a fundamentar su solicitud. Entre otros, podrán presentar la documentación de que dispongan sobre su edad, pasado -incluido el de parientes relacionados-, identidad, nacionalidad o nacionalidades, lugares de anterior residencia, solicitudes de protección internacional previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita la protección;



- c) proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo;
- d) informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él;
- e) informar, asimismo, a la autoridad competente o comparecer ante ella, cuando así se les requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud."

En el mismo sentido el art. 19 precisa los efectos de la presentación de la solicitud, señalando en lo que aquí interesa que: solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida salvo las excepciones que establecen, que no son del caso; asimismo, la solicitud de protección suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente.

Se completa la situación del solicitante de protección internacional con las previsiones del art. 32 según el cual, las personas solicitantes de protección internacional serán autorizadas para trabajar en España en los términos que reglamentariamente se establezcan.

A la vista del contenido de tales preceptos, ha de entenderse que la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional supone para el solicitante la autorización, aunque sea con carácter provisional, para la permanencia en territorio español (expresamente se indica, incluso, en los supuestos de no admisión en plazo, en los arts. 20.2 y 21.5), sin distinción de lugar o limitación a una parte del territorio nacional, pudiendo obtener autorización para trabajar. Igualmente durante dicha estancia no podrá ser objeto de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición, de manera que, salvo que se adopten las medidas cautelares limitativas que se establecen en la misma Ley, la admisión a trámite de la solicitud permite al interesado la permanencia en cualquier lugar del territorio nacional sin más exigencia que la de informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca al respecto.

No pueden acogerse, por lo tanto, las alegaciones en contrario formuladas por la Administración recurrente en relación con el derecho interno, ni resulta justificado a su amparo el establecimiento de limitaciones en la libertad de circulación del solicitante de protección internacional por el hecho de haberse formulado en Ceuta o Melilla, en cuanto la admisión a trámite de la solicitud y subsiguiente autorización provisional de permanencia, viene referida a todo el territorio nacional sin distinción por razón del lugar en que se formuló la misma.

Dicha situación no queda alterada por la aplicación de las previsiones del artículo 36 del Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, y del apartado III número 1, del Acta Final del acuerdo SCHENGUEN, de 14 de junio de 1985, ratificado por el Reino de España por instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993, al que remite aquel precepto del Reglamento, según el cual:

"III. Las Partes contratantes toman nota de las siguientes declaraciones del Reino de España:

1. Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla;

a) Seguirán aplicándose por parte de España los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea, de conformidad con lo previsto en el protocolo número 2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

b) Continuará igualmente aplicándose el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador.

c) A los nacionales marroquíes no residentes en las provincias de Tetuán y Nador y que deseen entrar exclusivamente en las ciudades de Ceuta y Melilla, se les seguirá aplicando un régimen de exigencia de visado. La validez de este visado será limitado a las dos ciudades citadas, y permitirá múltiples entradas y salidas ("visado limitado múltiple"), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.3 y 11.1 a) del Convenio de 1990.

d) En la aplicación de este régimen serán tenidos en cuenta los intereses de las otras Partes contratantes.

e) En aplicación de su legislación nacional y con el fin de verificar si los pasajeros siguen cumpliendo las condiciones enumeradas en el artículo 5 del Convenio de 1990, en virtud de los cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional en el momento del control de pasaportes en la frontera exterior, España mantendrá controles (controles de identidad y de documentos) en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español.

A este mismo fin, España mantendrá controles sobre los vuelos interiores y sobre las conexiones regulares por transbordador que salgan de las ciudades de Ceuta y Melilla con destino a otro Estado parte del Convenio."



Tales previsiones no se refieren concretamente a la permanencia en territorio nacional por la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional y en todo caso, se refiere al control de pasajeros, en aplicación de la ley nacional y para verificar que siguen cumpliendo las condiciones en virtud de las cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional, de manera que en modo alguno cabe imponer al amparo de tales normas limitaciones o restricciones distintas o no previstas en la norma nacional en virtud de la cual se autoriza la permanencia en España del interesado.

Tampoco resulta aplicable al caso la doctrina establecida en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2012 (asunto C-606/10), que se invoca por el Abogado del Estado, en la que se contempla una situación muy distinta, cual es el cruce de fronteras schengen por personas titulares de autorización provisional de residencia o resguardo de solicitud de permiso de residencia expedido por las autoridades de un Estado, que hayan salido de tal espacio y pretendan regresar al amparo de tal documentación, situación que en nada se refiere ni afecta a la entrada inicial del interesado y las circunstancias que llevaron a la autorización provisional, como es el caso presente de la solicitud de protección internacional y efectos de la admisión a trámite de la misma.

Baste para ello reproducir las cuestiones prejudiciales planteadas y la decisión del Tribunal al respecto, que fueron las siguientes:

Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si las normas relativas a la denegación de la entrada a los nacionales de terceros países previstas en el artículo 13 del Reglamento nº 562/2006 son también aplicables a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado que pretenden regresar al territorio del Estado miembro que les ha expedido un permiso temporal de residencia cuando el regreso a su territorio pueda efectuarse sin entrar en el territorio de los demás Estados miembros.

Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en qué condiciones puede un Estado miembro expedir un visado de regreso en el sentido del artículo 5, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 562/2006 y, en particular, si tal visado de regreso puede autorizar la entrada al espacio Schengen únicamente por los pasos fronterizos del territorio nacional del Estado miembro que lo haya expedido

Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima exigen que se hubiesen establecido medidas transitorias para los nacionales de terceros países que hubieran abandonado el territorio de un Estado miembro siendo titulares únicamente de un permiso temporal de residencia expedido a la espera del examen de una primera solicitud de permiso de residencia o de una solicitud de asilo y que pretendieran regresar a dicho territorio después de la entrada en vigor del Reglamento nº 562/2006.

En respuesta a tales cuestiones declara:

1) Las normas relativas a la denegación de la entrada a los nacionales de terceros países establecidas en el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, se aplican también a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado que pretendan regresar, a través de las fronteras exteriores del espacio Schengen, al Estado miembro que les haya expedido un permiso temporal de residencia, sin entrar para ello en el territorio de otro Estado miembro.

2) El artículo 5, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 562/2006, en su versión modificada por el Reglamento nº 81/2009, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que expide a un nacional de un país tercero un visado de regreso en el sentido de dicha disposición no puede autorizar la entrada al espacio Schengen únicamente por los pasos fronterizos de su territorio nacional.

3) Los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima no exigen que se hubiesen establecido medidas transitorias para los nacionales de terceros países que hubieran abandonado el territorio de un Estado miembro siendo titulares únicamente de un permiso temporal de residencia expedido a la espera del examen de una primera solicitud de permiso de residencia o de una solicitud de asilo y que pretendieran regresar a dicho territorio después de la entrada en vigor del Reglamento nº 562/2006, en su versión modificada por el Reglamento nº 81/2009".

Las anteriores razones obligan, sin necesidad de otros argumentos, a la desestimación del recurso de casación, porque el supuesto enjuiciado por la Sala de instancia no ofrece especialidad alguna a la que no debiera aplicarse la anterior interpretación, como ya ha declarado, acertadamente, la Sala de Madrid.



CUARTO.- En respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación ha de entenderse que: el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio) y, en consecuencia, no es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, a Ceuta (o en otro caso, Melilla).

Esta interpretación de las normas conduce a la desestimación del recurso de casación, en cuanto la sentencia de instancia efectúa una interpretación de las normas aplicadas al caso que se ajusta al ordenamiento jurídico, por lo que ha de confirmarse en todos sus pronunciamientos.

QUINTO.- No ha lugar a la imposición de costas en el presente recurso, artículo 93.4 LJCA. Se confirman las impuestas en la sentencia de instancia a la parte recurrida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

PRIMERO.- Se responde a la cuestión de interés casacional planteada en los términos expresados en el Fundamento de Derecho Cuarto.

SEGUNDO.- Se desestima el recurso de casación nº 8328/2019, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado, contra la sentencia de 25 de octubre de 2019, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso 1488/2018, que queda firme.

TERCERO.- Sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Francisco Javier Borrego Borrego

Ángeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente **D. Francisco Javier Borrego Borrego**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.