

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0002946

**Procedimiento Ordinario 196/2018**

**Demandante:** D./Dña. [REDACTED]

PROCURADOR D./Dña. MARIA PILAR ARNAIZ GRANDA

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 949/2018**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DOLORES GALINDO GIL**

**Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ**

En Madrid, a siete de diciembre de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres./as. Magistrados/as relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 196/2018, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> María Pilar Arnáiz Granda, en nombre y representación de D. [REDACTED] contra la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la demandada se opuso a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos, dándose a continuación traslado a las partes al objeto de que presentaran sus escritos de conclusiones, lo que hicieron reproduciendo en ellos las pretensiones que respectivamente tenían solicitadas. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 5 de diciembre de 2018, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

**SEGUNDO.-** La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquella y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que se anule la actuación recurrida y se declare su derecho a circular libremente por el territorio nacional. En esencia, el demandante apoya tales pretensiones invocando, en primer lugar, su derecho a trasladarse a la península una vez que ha sido documentado como solicitante de protección internacional, y recordando que la inserción de la inscripción de la que aquí se trata en el repetido documento proviene de lo acordado en una Instrucción de 30 de junio de 2010, dictada conjuntamente por 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. Sostiene el recurrente que la Instrucción en cuestión no ha sido publicada y que la actuación aquí impugnada es nula de pleno derecho puesto que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, ni el reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en el documento del que aquí se trata. Termina la demanda argumentando, subsidiariamente, que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción en todo caso del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. Todo ello sobre la base de los hechos y fundamentos que la Abogacía del Estado expuso en su escrito de contestación a la demanda, de lo que queda literal constancia en autos y se tiene ahora por reproducido.

**TERCERO.-** La cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la actuación que consiste en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada que el recurrente formuló en fecha 6 de noviembre de 2017, ante la Dirección General de la Policía, en relación con el acto por el que se incluye en el documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción de la restricción siguiente: “Válido sólo en Ceuta”.

Con la relevancia que se dirá, consta en Autos una copia de 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.

Según se expone en dicha Instrucción, la misma se dicta para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

En concreto, el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009 ya citada, prevé que conste lo siguiente en el Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional:

*“CONTRAPORTADA*

*Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la “no devolución” de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.*

*El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.*

*Cesará la validez del documento si antes de finalización su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.*

*Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).*

#### **INTERIOR**

**DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella)**

**DOMICILIO**

**REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL**

**FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir)**

**FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA**

**ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA**

**SE INCLUIRÁ LA LEYENDA “AUTORIZA A TRABAJAR”.**

En el caso del recurrente, ya se ha dicho porque así consta en autos con la fotocopia del correspondiente documento, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha debajo de la foto) consta en concreto la inscripción “VÁLIDO SÓLO EN CEUTA”.

**CUARTO.-** Expuesto lo anterior, que sirve para centrar con precisión los términos en los que se ha desenvuelto el presente debate procesal, para entrar a resolver sobre el mismo será oportuno recordar lo que esta Sala y Sección ha razonado y decidido en asuntos cuyo objeto está íntimamente relacionado con el de este recurso. Así, entre otras muchas, en Sentencias de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017) estimamos sendos recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando de facto su estancia en el territorio español al de las Ciudades Autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Un punto de partida necesario para resolver lo que aquí debatido será, pues, recordar cuál es el criterio que venimos manteniendo respecto a tales cuestiones. Y así, por ejemplo, en la citada Sentencia de 18 de diciembre de 2017, dijimos lo siguiente:

*“El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al*

*derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

#### *Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de*

*otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

#### *Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

*“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”.*

#### *Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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”.*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*“1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o*

*el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

*4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.*

*Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.*

*La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

*5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

*a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

*b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra*

b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII.

En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002 del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

(...)- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.

Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.

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 del 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 Europeo 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). Difícilmente 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.*

**QUINTO.-** El anterior punto de partida nos permite situarnos ya en lo que propiamente constituye el objeto de este recurso que es, en definitiva, si es o no conforme a Derecho la limitación que, de modo expreso, en el documento expedido al actor como solicitante de protección internacional, restringe su posibilidad de desplazamiento por el territorio nacional tan sólo a la Ciudad de Ceuta.

Como se ha expuesto, tal mención se incluye en el documento en cuestión autorizada, al parecer, por lo consignado en el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010 de la que ya se ha dado cuenta más arriba.

Puesto 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.

Lo cierto es, sin embargo, que la restricción impuesta al actor existe en este caso y debe ser anulada en la medida en que resulta contraria a lo dispuesto en los preceptos legales a los que, reproduciendo nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2017), ya hicimos referencia más arriba.

Pero, es más. Incidiendo en los fundamentos de la decisión estimatoria que ya hemos anunciado para este recurso, debe considerarse igualmente que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.

3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

A partir de la dicción literal del precepto citado, la interpretación que únicamente cabe hacer de lo establecido en el mismo es que el repetido documento autoriza 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. Y que la única limitación que el interesado tiene, más bien configurada como obligación, es la de, meramente, “notificar”, durante la tramitación del expediente, a la Oficina de Asilo y Refugio cualquier cambio de domicilio que realice; lo que, en coherencia con el derecho temporal de permanencia que en “territorio español” se le reconoce, no puede verse, sin razón alguna ni apoyo normativo, limitado al propio de la Ciudad de Ceuta.

El presente recurso, por lo hasta aquí expuesto y razonado será estimado anulándose la actuación impugnada, debiendo eliminarse del documento que identifica al actor como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, declarándose al tiempo su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo, eso sí, la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

**SEXTO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “*a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 196/2018, interpuesto por la representación procesal de D. [REDACTED] contra la actuación

consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

2.- ANULAR la actuación recurrida por no ser la misma ajustada a Derecho.

3.- DECLARAR EL DERECHO del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, y DECLARAR TAMBIÉN su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

4.- Con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0196-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0196-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María Dolores Galindo Gil

Dña. María del Pilar García Ruíz

NOTA: De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, se informa que la difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0004319

**Procedimiento Ordinario 276/2018**

**Demandante:** D./Dña.

PROCURADOR D./Dña. ELENA CELDRAN ALVAREZ

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 948/2018**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DOLORES GALINDO GIL**

**Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ**

En Madrid, a siete de diciembre de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres./as. Magistrados/as relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 276/2018, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Elena Celdrán Álvarez, en nombre y representación de D<sup>a</sup> , contra la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita a la actora como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la demandada se opuso a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos y, no habiéndose solicitado el trámite de conclusiones, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 5 de diciembre de 2018, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita a la actora como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

**SEGUNDO.-** La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que se anule la actuación recurrida y se declare su derecho a circular libremente por el territorio nacional. En esencia, la actora apoya tales pretensiones invocando, en primer lugar, su derecho a trasladarse a la península una vez que ha sido documentada como solicitante de protección internacional, y recordando que la inserción de la inscripción de la que aquí se trata en el repetido documento proviene de lo acordado en una Instrucción de 30 de junio de 2010, dictada conjuntamente por 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.

Sostiene la recurrente que la Instrucción en cuestión no ha sido publicada y que la actuación aquí impugnada es nula de pleno derecho puesto que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, ni el reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en el documento del que aquí se trata. Termina la demanda argumentando, subsidiariamente, que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción en todo caso del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. Todo ello sobre la base de los hechos y fundamentos que la Abogacía del Estado expuso en su escrito de contestación a la demanda, de lo que queda literal constancia en autos y se tiene ahora por reproducido.

**TERCERO.-** La cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la actuación que consiste en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada que la recurrente formuló en fecha 13 de noviembre de 2017, ante la Dirección General de la Policía, en relación con el acto por el que se incluye en el documento que la identifica como solicitante de protección internacional la inscripción de la restricción siguiente: “Válido sólo en Ceuta”.

Con la relevancia que se dirá, consta en Autos una copia de 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.

Según se expone en dicha Instrucción, la misma se dicta para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

En concreto, el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009 ya citada, prevé que conste lo siguiente en el Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional:

*“CONTRAPORTADA*

*Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la “no devolución” de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.*

*El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que*

*realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.*

*Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.*

*Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).*

#### *INTERIOR*

*DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella)*

*DOMICILIO*

*REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL*

*FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir)*

*FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA*

*ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA*

*SE INCLUIRÁ LA LEYENDA “AUTORIZA A TRABAJAR”.*

En el caso de la recurrente, ya se ha dicho porque así consta en autos con la fotocopia del correspondiente documento, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha debajo de la foto) consta en concreto la inscripción “VÁLIDO SÓLO EN CEUTA”.

**CUARTO.-** Expuesto lo anterior, que sirve para centrar con precisión los términos en los que se ha desenvuelto el presente debate procesal, para entrar a resolver sobre el mismo será oportuno recordar lo que esta Sala y Sección ha razonado y decidido en asuntos cuyo objeto está íntimamente relacionado con el de este recurso. Así, entre otras muchas, en Sentencias de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017) estimamos sendos recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando de facto su estancia en el territorio español al de las Ciudades Autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Un punto de partida necesario para resolver lo que aquí debatido será, pues, recordar cuál es el criterio que venimos manteniendo respecto a tales cuestiones. Y así, por ejemplo, en la citada Sentencia de 18 de diciembre de 2017, dijimos lo siguiente:

*“El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25. 3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.

8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.

#### *Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

“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”.*

#### *Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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”.*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*“1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

d) *No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

e) *No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

2. *A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

3. *En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. *El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.*

*Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.*

*La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

5. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

a) *Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

b) *Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).*

*Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n° 810/2009 y a su anexo XII.*

*En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo (27);*

*c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.*

*(...)- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.*

*Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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 del 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 Europeo 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). Difícilmente 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.*

**QUINTO.-** El anterior punto de partida nos permite situarnos ya en lo que propiamente constituye el objeto de este recurso que es, en definitiva, si es o no conforme a Derecho la limitación que, de modo expreso, en el documento expedido a la actora como solicitante de protección internacional, restringe su posibilidad de desplazamiento por el territorio nacional tan sólo a la Ciudad de Ceuta.

Como se ha expuesto, tal mención se incluye en el documento en cuestión autorizada, al parecer, por lo consignado en el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010 de la que ya se ha dado cuenta más arriba.

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.

Lo cierto es, sin embargo, que la restricción impuesta a la actora existe en este caso y debe ser anulada en la medida en que resulta contraria a lo dispuesto en los preceptos legales a los que, reproduciendo nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2017), ya hicimos referencia más arriba.

Pero, es más. Incidiendo en los fundamentos de la decisión estimatoria que ya hemos anunciado para este recurso, debe considerarse igualmente que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.

3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

A partir de la dicción literal del precepto citado, la interpretación que únicamente cabe hacer de lo establecido en el mismo es que el repetido documento autoriza 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. Y que la única limitación que la interesada tiene, más bien configurada como obligación, es la de, meramente, “notificar”, durante la tramitación del expediente, a la Oficina de Asilo y Refugio cualquier cambio de domicilio que realice; lo que, en coherencia con el derecho temporal de permanencia que en “territorio español” se le reconoce, no puede verse, sin razón alguna ni apoyo normativo, limitado al propio de la Ciudad de Ceuta.

El presente recurso, por lo hasta aquí expuesto y razonado será estimado anulándose la actuación impugnada, debiendo eliminarse del documento que identifica a la actora como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, declarándose al tiempo su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo, eso sí, la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

**SEXTO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “*a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 276/2018, interpuesto por la representación procesal de D<sup>a</sup> , contra la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita a la actora como solicitante de protección

internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

2.- ANULAR la actuación recurrida por no ser la misma ajustada a Derecho.

3.- DECLARAR EL DERECHO de la recurrente a que por la Administración se elimine del documento que la identifica como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, y DECLARAR TAMBIÉN su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

4.- Con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0276-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0276-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María Dolores Galindo Gil

Dña. María del Pilar García Ruíz

NOTA: De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, se informa que la difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0002952

**Procedimiento Ordinario 197/2018**

**Demandante:** D./Dña. [REDACTED]

PROCURADOR D./Dña. MARIA PILAR ARNAIZ GRANDA

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 1003/2018**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ**

En Madrid a veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres./as. Magistrados/as relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 197/2018, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> María Pilar Arnáiz Granda, en nombre y representación de D. [REDACTED] contra la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la demandada se opuso a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos y no habiéndose solicitado el trámite de conclusiones, se declaró a continuación el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 19 de diciembre de 2018, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

**SEGUNDO.-** La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que se anule la actuación recurrida y se declare su derecho a circular libremente por el territorio nacional. En esencia, el demandante apoya tales pretensiones invocando, en primer lugar, su derecho a trasladarse a la península una vez que ha sido documentado como solicitante de protección internacional, y recordando que la inserción de la inscripción de la que aquí se trata en el repetido documento proviene de lo acordado en una Instrucción de 30 de junio de 2010, dictada conjuntamente por 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. Sostiene el recurrente que la Instrucción en cuestión no ha sido publicada y que la actuación aquí impugnada es nula de pleno derecho puesto que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, ni el reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en el documento del que aquí se trata. Termina la demanda argumentando, subsidiariamente, que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción en todo caso del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. En apoyo de tales pretensiones, la Abogacía del Estado expuso en su escrito de contestación a la demanda los hechos y fundamentos que consideró oportunos teniéndose ahora por reproducidos literalmente tal como obran en las actuaciones.

**TERCERO.-** La cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la actuación que consiste en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada que el recurrente formuló en fecha 30 de octubre de 2017, ante la Dirección General de la Policía, en relación con el acto por el que se incluye en el documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción de la restricción siguiente: “Válido sólo en Ceuta”.

Con la relevancia que se dirá, consta en Autos una copia de 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.

Según se expone en dicha Instrucción, la misma se dicta para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

En concreto, el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009 ya citada, prevé que conste lo siguiente en el Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional:

**“CONTRAPORTADA**

*Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la “no devolución” de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.*

*El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que*

*realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.*

*Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.*

*Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).*

## **INTERIOR**

**DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN** (foto y huella)

**DOMICILIO**

**REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL**

**FECHA DE CADUCIDAD** (se adecuará al procedimiento a seguir)

**FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA**

**ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA**

**SE INCLUIRÁ LA LEYENDA “AUTORIZA A TRABAJAR”.**

En el caso del recurrente, ya se ha dicho porque así consta en autos con la fotocopia del correspondiente documento, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha debajo de la foto) consta en concreto la inscripción “VÁLIDO SÓLO EN CEUTA”.

**CUARTO.-** Expuesto lo anterior, para entrar a resolver sobre el mismo será oportuno recordar lo que esta Sala y Sección ha razonado y decidido en asuntos cuyo objeto está íntimamente relacionado con el de este recurso. Así, entre otras muchas, en Sentencias de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017) estimamos sendos recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando de facto su estancia en el territorio español al de las Ciudades Autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Un punto de partida necesario para resolver lo que aquí debatido será, pues, recordar cuál es el criterio que venimos manteniendo respecto a tales cuestiones. Y así, por ejemplo, en la citada Sentencia de 18 de diciembre de 2017, dijimos lo siguiente:

*“El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.

8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.

#### *Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

“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”.*

#### *Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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”.*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*“1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

*4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.*

*Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.*

*La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

*5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

*a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

*b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).*

*Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) nº 810/2009 y a su anexo XII.*

*En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) nº 333/2002 del Consejo (27);*

*c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.*

*(...)- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.*

*Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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 del 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 Europeo 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). Difícilmente 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.*

**QUINTO.-** El anterior punto de partida nos permite situarnos ya en lo que propiamente constituye el objeto de este recurso que es, en definitiva, si es o no conforme a Derecho la limitación que, de modo expreso, en el documento expedido al actor como solicitante de protección internacional, restringe su posibilidad de desplazamiento por el territorio nacional tan sólo a la Ciudad de Ceuta.

Como se ha expuesto, tal mención se incluye en el documento en cuestión autorizada, al parecer, por lo consignado en el Anexo II de la Instrucción de 30 de junio de 2010 de la que ya se ha dado cuenta más arriba.

Puesto 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 la actuación 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.

Lo cierto es, sin embargo, que la restricción impuesta al actor existe en este caso y debe ser anulada en la medida en que resulta contraria a lo dispuesto en los preceptos legales a los que, reproduciendo nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2017), ya hicimos referencia más arriba.

Pero, es más. Incidiendo en los fundamentos de la decisión estimatoria que ya hemos anunciado para este recurso, debe considerarse igualmente que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.

3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

A partir de la dicción literal del precepto citado, la interpretación que únicamente cabe hacer de lo establecido en el mismo es que el repetido documento autoriza 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. Y que la única limitación que el interesado tiene, más bien configurada como obligación, es la de, meramente, “notificar”, durante la tramitación del expediente, a la Oficina de Asilo y Refugio cualquier cambio de domicilio que realice; lo que, en coherencia con el derecho temporal de permanencia que en “territorio español” se le reconoce, no puede verse, sin razón alguna ni apoyo normativo, limitado al propio de la Ciudad de Ceuta.

El presente recurso, por lo hasta aquí expuesto y razonado, será estimado anulándose la actuación impugnada, debiendo eliminarse del documento que identifica al actor como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, declarándose al tiempo su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo, eso sí, la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

**SEXTO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “*a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 197/2018, interpuesto por la representación procesal de D. [REDACTED] contra la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra el acto relativo a la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de

protección internacional, en el extremo en que inserta en dicho documento la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

2.- ANULAR la actuación recurrida por no ser la misma ajustada a Derecho.

3.- DECLARAR EL DERECHO del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, y DECLARAR también su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

4.- Con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0197-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0197-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María del Pilar García Ruíz

NOTA: De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, se informa que la difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0002940

**Procedimiento Ordinario 195/2018**

**Demandante:** D./Dña.

PROCURADOR D./Dña. MARIA DOLORES FERNANDEZ PRIETO

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 84/2019**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DOLORES GALINDO GIL**

En la Villa de Madrid, a ocho de febrero de dos mil diecinueve.

**VISTOS** por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid los autos del recurso contencioso-administrativo 195/2018 promovido por la procuradora de los tribunales doña M<sup>a</sup> Dolores Fernández Prieto, en nombre y representación de **DON** , contra la desestimación presunta por silencio del recurso de alzada formulado ante la Dirección General de la Policía contra la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en su particular que recoge la inscripción “Válido sólo en Ceuta”; habiendo sido parte demandada **la ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por la Abogacía del Estado

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Por la parte recurrente arriba expresada se interpuso recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones antes mencionadas, acordándose su admisión a trámite.

**SEGUNDO:** En el momento procesal oportuno se emplazó a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando, en esencia, que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida y se reconozca el derecho del actor a circular libremente por el territorio nacional.

**TERCERO:** A continuación se confirió traslado a la Abogacía del Estado, en la representación que ostentaba de la Administración General del Estado para que contestara a la demanda, lo que se verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando que se dicte sentencia desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto y confirmando la legalidad del acto impugnado.

**CUARTO:** Se ha fijado la cuantía del procedimiento en indeterminada. Recibido el juicio a prueba, se practicaron aquellos medios de prueba que admitidos su resultado obra en autos. Tras el trámite de conclusiones por escrito, finalmente quedaron los autos pendientes de señalamiento de día para votación y fallo, lo que se verificó para el día 6 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar.

**Ha sido ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. Dº José Arturo Fernández García, magistrado de esta Sección, quien expresa el parecer de la Sala.**

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso por el actor, ciudadano con nacionalidad marroquí y solicitante de protección internacional en España, la desestimación presunta por silencio del recurso de alzada formulado el 30 de octubre de 2017 ante la Dirección General de la Policía contra la expedición del documento que le acredita como solicitante de protección internacional, en su particular que recoge la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

La parte demandante pretende la nulidad de dicha resolución y que se reconozca el derecho del interesado a poder circular libremente por todo el territorio español.

En concreto, se invoca, en primer lugar, su derecho a trasladarse a la península una vez que ha sido documentado como solicitante de protección internacional. Se alega que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en una Instrucción de 30 de junio de 2010, dictada conjuntamente por 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. Considera la parte que esta la Instrucción no ha sido publicada y que la actuación aquí impugnada es nula de pleno ya que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en dicho documento. Finalmente se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción en todo caso del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

La Administración demandada se opone a la demanda resaltando que los actos recurridos son plenamente ajustados a derecho.

**SEGUNDO.** - Para resolver la presente cuestión litigiosa, se ha de partir de 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.

Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el “Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional” ha de constar:

*“CONTRAPORTADA*

*Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la “no devolución” de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.*

*El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.*

*Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.*

*Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).*

*INTERIOR*

*DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella)*

*DOMICILIO*

*REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL*

*FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir)*

*FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA*

*ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA*

*SE INCLUIRÁ LA LEYENDA “AUTORIZA A TRABAJAR”.*

Respecto al recurrente, obra en los autos fotocopia del correspondiente documento de solicitante de protección internacional, emitido el 13 de octubre de 2017, suscrito por el Comisario General de Extranjería y Fronteras, firmado “PD”, por el Jefe Superior de Policía en Ceuta, que, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha, debajo de la foto, aparece, tras las leyendas “Este documento no es válido para el cruce fronteras” y “Autoriza a trabajar”, la inscripción “VÁLIDO SÓLO EN CEUTA”.

**TERCERO.-** La presente cuestión litigiosa ya ha sido debatida y resuelta por esta Sala y Sección en distintas sentencias: de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017). En estas resoluciones se estimaron recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando su estancia en el territorio español al de las ciudades autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Así, en la indicada sentencia de 18 de diciembre de 2017 se recoge los siguientes pronunciamientos en la misma línea de esas sentencias anteriores, como se indica expresamente en la de 26 de enero de 2018:

*“El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25. 3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10*

*de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley ".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la*

*información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

*“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”.*

*Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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".*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*"1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.

Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.

La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII.

En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002 del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

(...)- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.

*Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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 Europeo 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). Difícilmente 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”.*

A lo anterior, y como se dijo también en sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

*4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.*

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.

Por todos los razonamientos expuestos, procede estimar el recurso pues los actos recurridos no se ajustan a derecho (artículo 481, de la Ley 39/2015), con la consecuencia de que se ha de eliminar en el referido documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, declarándose al tiempo su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** - De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda

a la cuantía reclamada. Todo ello, sin perjuicio de las costas que en su caso se hayan impuesto en la pieza de medidas cautelares.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

**ESTIMANDO EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO** interpuesto por la representación procesal de **DON** , **DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS** las resoluciones administrativas descritas en el encabezamiento de esta sentencia por no ser conformes a derecho, y **DECLARAR EL DERECHO** del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, y a circular libremente por el territorio nacional; con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0195-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0195-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María Dolores Galindo Gil

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0007307

**Procedimiento Ordinario 412/2018**

**Demandante:** D./Dña.

PROCURADOR D./Dña. DAVID PLAZA BUQUERIN

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 85/2019**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DOLORES GALINDO GIL**

En la Villa de Madrid, a ocho de febrero de dos mil diecinueve.

**VISTOS** por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid los autos del recurso contencioso-administrativo 412/2018 promovido por el procurador de los tribunales don David Plaza Buquerin, en nombre y representación de **DON** , contra la desestimación presunta por silencio del recurso de alzada formulado ante la Dirección General de la Policía contra la expedición del documento que acredita al actor como solicitante de protección internacional, en su particular que recoge la inscripción “Válido sólo en Ceuta”; habiendo sido parte demandada **la ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por la Abogacía del Estado

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Por la parte recurrente arriba expresada se interpuso recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones antes mencionadas, acordándose su admisión a trámite.

**SEGUNDO:** En el momento procesal oportuno se emplazó a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando, en esencia, que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida y se reconozca el derecho del actor a circular libremente por el territorio nacional.

**TERCERO:** A continuación se confirió traslado a la Abogacía del Estado, en la representación que ostentaba de la Administración General del Estado para que contestara a la demanda, lo que se verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando que se dicte sentencia desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto y confirmando la legalidad del acto impugnado.

**CUARTO:** Se ha fijado la cuantía del procedimiento en indeterminada. Recibido el juicio a prueba, se practicaron aquellos medios de prueba que admitidos su resultado obra en autos. Tras el trámite de conclusiones por escrito, finalmente quedaron los autos pendientes de señalamiento de día para votación y fallo, lo que se verificó para el día 6 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar.

**Ha sido ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. Dº José Arturo Fernández García, magistrado de esta Sección, quien expresa el parecer de la Sala.**

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso por el actor, ciudadano con nacionalidad marroquí y solicitante de protección internacional en España, la desestimación presunta por silencio del recurso de alzada formulado el 14 de diciembre de 2017 ante la Dirección General de la Policía contra la expedición del documento que le acredita como solicitante de protección internacional, en su particular que recoge la inscripción “Válido sólo en Ceuta”.

La parte demandante pretende la nulidad de dicha resolución y que se reconozca el derecho del interesado a poder circular libremente por todo el territorio español.

En concreto, se invoca, en primer lugar, su derecho a trasladarse a la península una vez que ha sido documentado como solicitante de protección internacional. Se alega que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en una Instrucción de 30 de junio de 2010, dictada conjuntamente por 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. Considera la parte que esta la Instrucción no ha sido publicada y que la actuación aquí impugnada es nula de pleno ya que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en dicho documento. Finalmente se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción en todo caso del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

La Administración demandada se opone a la demanda resaltando que los actos recurridos son plenamente ajustados a derecho.

**SEGUNDO.** - Para resolver la presente cuestión litigiosa, se ha de partir de 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.

Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el “Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional” ha de constar:

*“CONTRAPORTADA*

*Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la “no devolución” de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.*

*El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.*

*Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.*

*Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).*

*INTERIOR*

*DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella)*

*DOMICILIO*

*REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL*

*FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir)*

*FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA*

*ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA*

*SE INCLUIRÁ LA LEYENDA “AUTORIZA A TRABAJAR”.*

Respecto al recurrente, obra en los autos fotocopia del correspondiente documento de solicitante de protección internacional, emitido el 22 de noviembre de 2017, suscrito por el Comisario General de Extranjería y Fronteras, firmado “PD”, por el Jefe Superior de Policía en Ceuta que, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha, debajo de la foto, aparece, tras las leyendas “Este documento no es válido para el cruce fronteras” y “Autoriza a trabajar”, la inscripción “VÁLIDO SÓLO EN CEUTA”.

**TERCERO.-** La presente cuestión litigiosa ya ha sido debatida y resuelta por esta Sala y Sección en distintas sentencias: de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017). En estas resoluciones se estimaron recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando su estancia en el territorio español al de las ciudades autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Así, en la indicada sentencia de 18 de diciembre de 2017 se recoge los siguientes pronunciamientos en la misma línea de esas sentencias anteriores, como se indica expresamente en la de 26 de enero de 2018:

*“El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25. 3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10*

*de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley ".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la*

*información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

*“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”.*

*Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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".*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*"1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.

Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.

La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII.

En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002 del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

(...)- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.

*Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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 Europeo 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). Difícilmente 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”.*

A lo anterior, y como se dijo también en sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

*4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.*

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.

Por todos los razonamientos expuestos, procede estimar el recurso pues los actos recurridos no se ajustan a derecho (artículo 481, de la Ley 39/2015), con la consecuencia de que se ha de eliminar en el referido documento de solicitante de protección internacional del recurrente la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, declarándose su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** - De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda

a la cuantía reclamada. Todo ello, sin perjuicio de las costas que en su caso se hayan impuesto en la pieza de medidas cautelares.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

**ESTIMANDO EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO** interpuesto por la representación procesal de **DON** , **DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS** las resoluciones administrativas descritas en el encabezamiento de esta sentencia por no ser conformes a derecho, y **DECLARAR EL DERECHO** del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción “Válido sólo en Ceuta”, y a circular libremente por el territorio nacional; con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0412-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0412-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María Dolores Galindo Gil

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

1245

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0010649

**Procedimiento Ordinario 617/2018**

**Demandante:** [REDACTED]

PROCURADOR D./Dña. PATRICIA LEON GRANDE

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA  
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 273/2019**

Presidente:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid, a seis de mayo de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 617/2018, interpuesto por [REDACTED] representado por la Procuradora de los Tribunales doña Patricia León Grande y asistido por la Letrada doña Claudia Assens Laporta, contra la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica su condición de solicitante de protección internacional la inscripción "válido solo en Ceuta". Habiendo sido parte la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por ██████████ se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en fecha 7 de mayo de 2.018 contra los actos antes mencionados, acordándose su admisión, y formalizados los trámites legales preceptivos fue emplazado para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos recurridos reclamando se reconozca el derecho de recurrente a circular libremente por territorio nacional.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la Administración General del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó aplicables, terminó pidiendo la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

**TERCERO.-** Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba se practicó la admitida por la Sala con el resultado obrante en autos y, tras el trámite de conclusiones, con fecha 30 de abril de 2019 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

Siendo Ponente el Magistrado Iltmo. Sr. D. Francisco Javier Canabal Conejos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** A través del presente recurso jurisdiccional ██████████ impugna la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica su condición de solicitante de protección internacional la inscripción "válido solo en Ceuta".

Las alegaciones de la parte demandante en defensa de su pretensión giran, en síntesis, en torno al derecho del solicitante de protección internacional a circular libremente por territorio nacional, como se deduce del artículo 25 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de los artículos 4 y 6.5 del Código de Fronteras Schengen y del artículo 17.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que se ve contrariado por el acto recurrido, incurriendo en nulidad absoluta, al haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y restringir su libertad a circular libremente por el territorio español, consagrado en el artículo 19 CE, en aplicación del artículo 47.1.a) y e) de la LPAC. Asimismo, alega la nulidad de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional, que proporciona los modelos de la documentación a entregar al solicitante de

protección internacional en España, presumiendo que el acto recurrido se ha dictado en aplicación de esa norma, que a su parecer produce efectos ad extra y tiene carácter innovador del ordenamiento jurídico con fuerza normativa, vulnerando los principios de legalidad y jerarquía normativa, pues nada prevén la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y su reglamento sobre la posibilidad de restringir el ámbito de validez de la documentación del solicitante de protección internacional a una zona del territorio nacional, contrariando el artículo 13.2 del reglamento.

**SEGUNDO.-** Alega la Administración demandada la inadmisión del recurso, al amparo de los artículos 69 b) y 23.2 de la Ley de la Jurisdicción al no aparecer debidamente representado el recurrente por medio de Procurador a través de poder otorgado al efecto.

En cuanto al fondo, las alegaciones de la Administración demandada en sustento de su pretensión son, en síntesis, la aplicación del artículo 36 del Código de Fronteras Shengen, aprobado por el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, que reconoce un régimen especial para Ceuta y Melilla, y el Acta Final del Acuerdo de Schengen, apartado III.1. e) y f), así como el artículo 5 de este Acuerdo, autorizando controles especiales de identidad y documentos para esas ciudades autónomas, lo que se pone en relación con el artículo 13.1 del mismo reglamento y con los artículos 4 , 5 y 18 de la Ley 12/2009.

**TERCERO.-** En relación con la causala de inadmisión del recurso instada por la Abogacía del estado al amparo de los artículos 69 b) y 23.2 de la Ley de la Jurisdicción al no aparecer debidamente representado el recurrente por medio de Procurador a través de poder otorgado al efecto, consta en las actuaciones la obtención por el recurrente, por Acta de 14 de agosto de 2018 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, del derecho a la asistencia jurídica gratuita y el nombramiento, por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, de doña Patricia León Grande como procuradora de oficio para la representación del recurrente en las presentes actuaciones, designación de oficio que conlleva la representación. El artículo 23 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, señala que fuera de los casos de designación de oficio previstos en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, corresponde a las partes contratar los servicios del procurador y del abogado que les hayan de representar y defender en juicio. De dicho precepto, así como de lo prevenido en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, se desprende que el Procurador puede personarse en Juicio sin necesidad de poder notarial ni comparecencia apud acta, cuando el mismo es designado de oficio. La razón de dicha distinción no es otra que la que se deriva de la imposibilidad de selección de profesional cuando se es beneficiario del derecho de Justicia Gratuita, pues en estos casos, el profesional no es elegido sino designado por el Colegio de Procuradores o Letrados, y esa designación sirve ante el Juzgado para demostrar quien es el profesional que va a representar a la parte beneficiaria de tal derecho. En suma, la causa de inadmisión será desestimada.

**CUARTO.-** En cuanto al fondo, la cuestión controvertida ha sido ya objeto de pronunciamientos por parte de esta Sala y Sección en sentido favorable a la pretensión de la parte demandante en asuntos análogos al que ahora nos ocupa.

En este sentido nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de 18 de diciembre de 2017 (recurso 1457/2016), cuya doctrina fue reiterada en sentencias de 26 de enero de 2018 (recurso 41/2017), de 29 de septiembre de 2017 (recurso 1470/16) y 15 de febrero de 2019 (recurso 506/2018), y seguimos por razones de unidad de doctrina y a fin de preservar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y seguridad jurídica. En el mismo sentido nos hemos pronunciado en las sentencias de 8 de noviembre de 2018 (P.O. 195/2018 y P.O. 412/2018).

Al igual que en ese precedente, la parte demandante, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria respecto de la resolución administrativa impugnada, solicita y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. En concreto, solicita en su demanda que se anule la actuación impugnada y se reconozca el derecho de recurrente a circular libremente por territorio nacional.

Asimismo, al igual que en el indicado precedente, la cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la actuación consistente en la desestimación presunta del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica la condición de solicitante de protección internacional de don Luciano , nacional de Argelia, la inscripción "válido solo en Ceuta", que limita la libertad de circulación del recurrente por el territorio nacional, impidiéndole desplazarse a la península.

Constan acreditados en autos, a través del expediente administrativo, los siguientes hechos:

1º) Por escrito de fecha 21 de diciembre de 2017, el ahora recurrente formuló una solicitud de protección internacional ante la Oficina de Asilo y Refugio en la Ciudad Autónoma de Ceuta, que fue admitida a trámite por resolución de 23 de enero de 2018.

2º) Como resultado de la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional se hizo entrega al solicitante de la correspondiente documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, insertándose en el documento correspondiente la inscripción " válido solo en Ceuta".

3º) Mediante escrito presentado el 30 de enero de 2018 el interesado interpuso recurso de alzada ante la Dirección General de la Policía, solicitando que se declare la nulidad de tal inscripción y se reconozca el derecho del recurrente a trasladarse a territorio peninsular, sin que dicho recurso fuera resuelto.

**QUINTO.-** A los hechos expuestos les resultan de aplicación la doctrina contenida en la sentencia citada, donde decíamos lo siguiente:

*"QUINTO.- Una vez delimitado con precisión el objeto del presente recurso estamos en condiciones de afirmar que no es la primera vez que esta Sala ha examinado y resuelto pretensiones idénticas a la que aquí se sustancia. En Sentencias de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014) ya se examinaron las mismas cuestiones aquí debatidas y el resultado, como se comprueba, fue el de la estimación de los respectivos recursos. Una decisión que,*

*examinado detenidamente lo actuado en vía administrativa y en estos autos, también se pronunciará, según pasamos a razonar.*

*El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y

e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.

4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.

5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.

8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada".

#### *Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

"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".*

#### *Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

*"1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

*6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

*7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora".*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*"La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación".*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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".*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*"1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.

2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.

3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).

4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.

Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.

La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n° 810/2009 y a su anexo XII.

*En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo (27);*

*c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros".*

*Asimismo, sobre la base de que cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite, habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite, añadíamos lo siguiente:*

*"Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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 del 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 Europeo 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). Difícilmente 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".*

*La argumentación expuesta se ve completada por lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, relativo a la documentación provisional del solicitante de asilo, aplicable mutatis mutandis a la solicitud de protección internacional, donde se establece lo siguiente:*

*"1. Al solicitante de asilo se le proveerá de un comprobante de su solicitud debidamente sellado que se unirá a su pasaporte y le habilitará para permanecer en España por un período máximo de sesenta días. Deberá notificar a la dependencia que corresponda cualquier cambio de domicilio.*

*2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

*4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio".*

*Previsión reglamentaria esta que presupone el derecho de extranjero que ha obtenido la admisión de su solicitud de asilo o de protección internacional a circular libremente por el territorio español, fijando su residencia en cualquier lugar del mismo.*

*Consecuentemente, aplicando la doctrina expuesta al caso que ahora nos ocupa, procede la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, al haberse lesionado el derecho fundamental de los recurrentes a circular por el territorio nacional y a elegir libremente su residencia, consagrado en el artículo 19 de la Constitución Española, en relación con los artículos 13.1 y 10.2 de la Constitución Española, con las consecuencias inherentes a tal declaración para restaurar el derecho fundamental vulnerado, conforme a lo solicitado por la parte demandante.*

*Por lo que respecta a las alegaciones formuladas acerca de la nulidad de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitante de protección internacional, se ha de señalar que no existe constancia alguna de que la actuación administrativa recurrida constituya aplicación de tal instrucción, careciendo de fundamento la atribución a dicha instrucción de la naturaleza de disposición reglamentaria con carácter innovador del ordenamiento jurídico y fuerza normativa. Es más, no se observa en el expediente administrativo ni en las alegaciones de la Abogacía del Estado mención alguna a la indicada instrucción que permitiera sustentar lo manifestado por la parte demandante, por lo que ningún pronunciamiento corresponde hacer sobre su legalidad en este recurso contencioso-administrativo”.*

**SEXTO.-** Establece el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En el caso de autos procede la condena en costas de la parte demandada que ha visto rechazada sus pretensiones sin que concurra motivo para su no imposición.

A tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, de los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros (300 €) por los honorarios de Letrado y Procurador, más el IVA correspondiente a dichas cantidades, y ello en función de la índole del litigio y de la actividad procesal desplegada por las partes.

**VISTOS.-** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

### **FALLAMOS**

Que ESTIMAMOS el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por [REDACTED] contra la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía

del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica su condición de solicitante de protección internacional la inscripción "válido solo en Ceuta", anulando tal inscripción por ser contraria a Derecho y reconociendo el derecho del recurrente a circular libremente por territorio nacional.

Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte demandada en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0617-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0617-18 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

En su momento, devuélvase el expediente administrativo al departamento de su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0020040

**Procedimiento Ordinario 1193/2018**

**Demandante:** D.

PROCURADOR D. JOSE LUIS PESQUERA GARCIA

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 400/2019**

Presidente:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid a veintiocho de junio de dos mil diecinueve.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, han pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 1193/2018 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 6/6/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones el MINISTERIO DEL INTERIOR, representado y asistido por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 16/1/19 tuvo entrada en esta Sala escrito por el que el Procurador Sr. Pesquera García, actuando en la representación que de D. ostenta, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 1193/2018.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 7/5/19, se solicitó de este Tribunal el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 22/5/19, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 22/5/19 se fijó como indeterminada la cuantía del recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de 22/5/19, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** Ciñéndose la prueba admitida a la documental y no habiéndose solicitado trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 26/6/19, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de la presente resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO

**SÉPTIMO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de D. \_\_\_\_\_ recurso contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 6/6/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, se insta la declaración de nulidad de la misma y el consiguiente reconocimiento del derecho del actor a circular libremente por el territorio nacional. Asimismo, se insta se tenga por formulado recurso indirecto -y, consiguientemente, se decrete la nulidad- de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional. Ello en lo relativo al "*ámbito de validez territorial en los Casos de Ceuta y Melilla*" (Anexo II, Modelo 2, "*Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación de protección internacional*").

Razona al respecto que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en la mentada Instrucción, advirtiendo que la misma no ha sido publicada y significando que ni

la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el Reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en dicho documento. Finalmente, se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción de los principios de igualdad y de prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Frente a lo anterior, la representación del MINISTERIO DEL INTERIOR formula oposición al recurso interpuesto interesando su desestimación al entender que la actuación se ajusta a Derecho y rechazando la vulneración del artículo 19 de la Constitución.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica en las que la actuación objeto de impugnación se sustenta:

-El recurrente, natural de Marruecos, entró en territorio nacional en fecha 23/2/18, siendo acogido en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes -CETI- de Ceuta y residiendo en el mismo hasta el mes de Abril de 2019.

-Habiendo solicitado protección internacional en la Oficina Única de Extranjeros en Ceuta en fecha 18/4/18, ésta fue admitida a trámite el 21/5/18 y se le hizo entrega por la Jefatura Superior de Policía de Ceuta -por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras- de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional. En la misma se insertó la mención “*Válido solo en Ceuta*”.

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes, debe significarse el que la cuestión que se plantea en la presente *litis* ya ha sido resuelta por esta Sala y Sección en, entre otras, Sentencias de 11 de mayo de 2015 (rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (rec. 1089/2014), 10 de junio de 2015 (rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016 ) y 26 de enero de 2018 (rec. 41/2017), a cuyos razonamientos hemos de remitirnos por razones de coherencia y unidad de criterio.

Se expuso en aquéllas que había de partirse de *«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. Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero . Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada. A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el*

*"Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional " ha de constar:*

*“CONTRAPORTADA. Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud. El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud. Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional. Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen)*

*INTERIOR: DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella). DOMICILIO. REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL. FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir). FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA. ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA. SE INCLUIRÁ LA LEYENDA "AUTORIZA A TRABAJAR"»*

*Igualmente, con cita de la Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016) se indicaba lo que sigue: «el artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertados, los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el “dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.*

*Los artículos 17,18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud. “1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se*

*produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

- a) el procedimiento que debe seguirse;*
- b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*
- c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*
- d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*
- e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes. “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 comuniquen 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”.*

*Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud. “1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.

7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.

El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que “la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.

El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa: “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”.

El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que: “1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:

i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,

ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;

b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

c) *Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

d) *No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

e) *No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

2. *A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

3. *En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. *El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia. Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39. La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

5. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

a) *Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

*b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26). Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII. En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002, del Consejo (27);*

*c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.*

*[...] En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite. Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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). Difícilmente 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”.*

*A lo anterior, y como se dijo también en Sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 25 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:*

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

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 desconformidad 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».*

Se sigue de lo anterior la estimación del recurso en tanto que la actuación impugnada no se ajusta a derecho y, consiguientemente, procede la eliminación del mentado documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción “*válido sólo en Ceuta*”, declarándose al tiempo el derecho del recurrente a trasladar su domicilio durante la tramitación del referido expediente a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que “*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”. Y el apartado 3º del mismo precepto indica que “*la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”. En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte demandada si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer a la parte contraria hasta una cifra máxima total de 300 euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación, la Sala emite el siguiente,

## **FALLAMOS**

**Estimamos** el recurso interpuesto por la representación de D. \_\_\_\_\_ contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 6/6/18 respecto de 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 5º de la presente resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación,

acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-1193-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-1193-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0008713

**Procedimiento Ordinario 506/2018**

**Demandante:** D./Dña.

PROCURADOR D./Dña. NEDDY BERECHÉ LADINES

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 106/2019**

Presidente:

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Magistrados:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ**

En la Villa de Madrid a quince de febrero de dos mil diecinueve.

Vistos por esta Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid los autos del recurso contencioso-administrativo número 506/2018, interpuesto por la Procuradora doña Neddy Bereche Ladine, en nombre y representación de don \_\_\_\_\_, bajo la dirección técnica Abogada doña Claudia Assens Laporta, contra la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica su condición de solicitante de protección internacional la inscripción “válido solo en Ceuta”.

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la parte recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado el 13 de abril de 2018, acordándose mediante decreto de 19 de julio de 2018 su admisión a trámite como procedimiento ordinario y la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 12 de noviembre de 2018, en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia estimatoria de su pretensión, anule la resolución recurrida y se reconozca el derecho de recurrente a circular libremente por territorio nacional.

Las alegaciones de la parte demandante en defensa de su pretensión son, en síntesis, el derecho del solicitante de protección internacional a circular libremente por territorio nacional, como se deduce del artículo 25 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de los artículos 4 y 6.5 del Código de Fronteras Schengen y del artículo 17.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que se ve contrariado por el acto recurrido, incurriendo en nulidad absoluta, al haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y restringir su libertad a circular libremente por el territorio español, consagrado en el artículo 19 CE, en aplicación del artículo 47.1.a) y e) de la LPAC .

**TERCERO.-** La Abogacía del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2018, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, confirmándose el acto administrativo impugnado, con expresa condena en costas a la parte actora.

Las alegaciones de la Administración demandada en sustento de su pretensión son, en síntesis, la aplicación del artículo 36 del Código de Fronteras Shengen, aprobado por el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, que reconoce un régimen especial para Ceuta y Melilla, y el Acta Final del Acuerdo de Schengen, apartado III.1. e) y f), así como el artículo 5 de este Acuerdo, autorizando controles especiales de identidad y documentos para esas ciudades autónomas, lo que se pone en relación con el artículo 13.1 del mismo reglamento y con los artículos 4, 5 y 18 de la Ley 12/2009.

**CUARTO.-** La cuantía del recurso ha sido fijada como indeterminada, mediante diligencia de ordenación de fecha 26 de diciembre de 2018.

Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó dicho trámite mediante auto de 14 de enero de 2019, se ha practicado la prueba admitida de la propuesta por las partes, con el resultado que consta en los autos, que declara las actuaciones conclusas.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 13 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente el **Presidente de la Sala Ilmo. Sr. don Juan Pedro Quintana Carretero**, quien expresa el parecer de la misma.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía del recurso de alzada presentado el 4 de diciembre de 2017 y formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica la condición de solicitante de protección internacional de don \_\_\_\_\_, nacional de Argelia, la inscripción “válido solo en Ceuta”.

Las alegaciones de la parte demandante en defensa de su pretensión giran, en síntesis, en torno al derecho del solicitante de protección internacional a circular libremente por territorio nacional, como se deduce del artículo 25 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de los artículos 4 y 6.5 del Código de Fronteras Schengen y del artículo 17.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que se ve contrariado por el acto recurrido, incurriendo en nulidad absoluta, al haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y restringir su libertad a circular libremente por el territorio español, consagrado en el artículo 19 CE, en aplicación del artículo 47.1.a) y e) de la LPAC. Asimismo, alega la nulidad de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional, que proporciona los modelos de la documentación a entregar al solicitante de protección internacional en España, presumiendo que el acto recurrido se ha dictado en aplicación de esa norma, que a su parecer produce efectos ad extra y tiene carácter innovador del ordenamiento jurídico con fuerza normativa, vulnerando los principios de legalidad y jerarquía normativa, pues nada prevén la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y su reglamento sobre la posibilidad de restringir el ámbito de validez de la documentación del solicitante de protección internacional a una zona del territorio nacional, contrariando el artículo 13.2 del reglamento.

Frente a ello, la Abogacía del Estado alega la aplicación del artículo 36 del Código de Fronteras Schengen, aprobado por el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, que reconoce un régimen especial para Ceuta y Melilla, y el Acta Final del Acuerdo de Schengen, apartado III.1. e) y f), así como el artículo 5 de este Acuerdo, autorizando controles especiales de identidad y documentos para esas ciudades autónomas, lo que se pone en relación con el artículo 13.1 del mismo reglamento y con los artículos 4, 5 y 18 de la Ley 12/2009.

**SEGUNDO.-** La cuestión controvertida ha sido ya objeto de pronunciamientos por parte de esta Sala y Sección en sentido favorable a la pretensión de la parte demandante en asuntos análogos al que ahora nos ocupa.

En este sentido nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de 18 de diciembre de 2017 (P.O. 1457/2016), cuya doctrina fue reiterada en sentencias de 26 de enero de 2018 (P.O. 41/2017) y de 29 de septiembre de 2017 (P.O. 1470/16)., y seguimos por razones de unidad de doctrina y a fin de preservar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y seguridad jurídica. En el mismo sentido nos hemos pronunciado más recientemente en las sentencias de 8 de noviembre de 2018 (P.O. 195/2018 y P.O. 412/2018).

Al igual que en ese precedente, la parte demandante, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria respecto de la resolución administrativa impugnada, solicita y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. En concreto, solicita en su demanda que se anule la actuación impugnada y se reconozca el derecho de recurrente a circular libremente por territorio nacional.

Asimismo, al igual que en el indicado precedente, la cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la actuación consistente en la desestimación presunta del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica la condición de solicitante de protección internacional de don , nacional de Argelia, la inscripción “válido solo en Ceuta”, que limita la libertad de circulación del recurrente por el territorio nacional, impidiéndole desplazarse a la península.

Constan acreditados en autos, a través del expediente administrativo, los siguientes hechos:

1º) Por escrito de fecha 16 de octubre de 2017, el ahora recurrente formuló una solicitud de protección internacional ante la Oficina de Asilo y Refugio en la Ciudad Autónoma de Ceuta, que fue admitida a trámite por resolución de 20 de noviembre de 2017.

2º) Como resultado de la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional se hizo entrega al solicitante de la correspondiente documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, insertándose en el documento correspondiente la inscripción “válido solo en Ceuta”.

3º) Mediante escrito presentado el 4 de diciembre de 2017 el interesado interpuso recurso de alzada ante la Dirección General de la Policía, solicitando que se declare la nulidad de tal inscripción y se reconozca el derecho del recurrente a trasladarse a territorio peninsular, sin que dicho recurso fuera resuelto.

**TERCERO.-** A los hechos expuestos les resultan de aplicación la doctrina contenida en la sentencia citada, donde decíamos lo siguiente:

*“QUINTO.- Una vez delimitado con precisión el objeto del presente recurso estamos en condiciones de afirmar que no es la primera vez que esta Sala ha examinado y resuelto pretensiones idénticas a la que aquí se sustancia. En Sentencias de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014) ya se examinaron las mismas cuestiones aquí debatidas y el resultado, como se comprueba, fue el de la estimación de los respectivos recursos. Una decisión que, examinado detenidamente lo actuado en vía administrativa y en estos autos, también se pronunciará, según pasamos a razonar.*

*El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25. 3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".*

*Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud.*

*1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

*a) el procedimiento que debe seguirse;*

*b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*

*c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*

*d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*

*e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

#### *Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

*“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”.

#### *Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.*

“1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.

3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.

5. *La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

6. *La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.*

7. *En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora".*

*El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que*

*"La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación".*

*El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.*

*El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:*

*"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".*

*El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que*

*"1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:*

*a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

*i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

*ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

*b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el periodo de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los periodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

*4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.*

*Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.*

*La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

*5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII.

En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002 del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

Asimismo, sobre la base de que cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite, habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite, añadíamos lo siguiente:

“Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.

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 del 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 Europeo 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). Difícilmente 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”.*

La argumentación expuesta se ve completada por lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, relativo a la documentación provisional del solicitante de asilo, aplicable *mutatis mutandis* a la solicitud de protección internacional, donde se establece lo siguiente:

*“1. Al solicitante de asilo se le proveerá de un comprobante de su solicitud debidamente sellado que se unirá a su pasaporte y le habilitará para permanecer en España por un período máximo de sesenta días. Deberá notificar a la dependencia que corresponda cualquier cambio de domicilio.*

*2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

*4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.*

Previsión reglamentaria esta que presupone el derecho de extranjero que ha obtenido la admisión de su solicitud de asilo o de protección internacional a circular libremente por el territorio español, fijando su residencia en cualquier lugar del mismo.

Consecuentemente, aplicando la doctrina expuesta al caso que ahora nos ocupa, procede la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, al haberse lesionado el derecho fundamental de los recurrentes a circular por el territorio nacional y a elegir libremente su residencia, consagrado en el artículo 19 de la Constitución Española, en relación con los artículos 13.1 y 10.2 de la Constitución Española, con las consecuencias inherentes a tal declaración para restaurar el derecho fundamental vulnerado, conforme a lo solicitado por la parte demandante.

Por lo que respecta a las alegaciones formuladas acerca de la nulidad de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitante de protección internacional, se ha de señalar que no existe constancia alguna de que la actuación administrativa recurrida constituya aplicación de tal instrucción, careciendo de fundamento la atribución a dicha instrucción de la naturaleza de disposición reglamentaria con carácter innovador del ordenamiento jurídico y fuerza normativa. Es más, no se observa en el expediente administrativo ni en las alegaciones de la Abogacía del Estado mención alguna a la indicada instrucción que permitiera sustentar lo manifestado por la parte demandante, por lo que ningún pronunciamiento corresponde hacer sobre su legalidad en este recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la parte que ha

visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima" y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros (300 €), más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

## FALLAMOS

**ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora doña Claudia Assens Laporta, en nombre y representación de don \_\_\_\_\_, contra la desestimación presunta por la Dirección General de la Policía del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Jefatura de Policía de Ceuta, por delegación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, por la que se incorpora en la documentación que justifica su condición de solicitante de protección internacional la inscripción "válido solo en Ceuta", anulando tal inscripción por ser contraria a Derecho y reconociendo el derecho del recurrente a circular libremente por territorio nacional.

Se condena al pago de las costas causadas en el presente recurso a la Administración demandada con la limitación que respecto de su cuantía se ha realizado en el último fundamento de derecho.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0506-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0506-18 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

Dña. María Dolores Galindo Gil

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2018/0010554

**Procedimiento Ordinario 613/2018**

**Demandante:** D.

PROCURADOR Dña. MARIA CONCEPCION LOPEZ GARCIA

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA N° 407/2019**

Presidente:

**D.FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSE ARTURO FERNANDEZ GARCIA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid a cinco de julio de dos mil diecinueve.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, han pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 613/2018 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 16/1/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones el MINISTERIO DEL INTERIOR, representado y asistido por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 1/10/18 tuvo entrada en esta Sala escrito por el que la Procuradora Sra. López García, actuando en la representación que de D. ostenta, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 613/2018.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 21/1/19, se solicitó de este Tribunal el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 5/2/19, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 5/2/19 se fijó como indeterminada la cuantía del recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de 6/2/19, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** En el escrito de conclusiones presentado por la actora en fecha 12/4/19 ésta reprodujo la pretensión que tenía solicitada. Por Providencia de fecha 12/4/19 se tuvo por precluido tal trámite respecto de la demandada al haber transcurrido el plazo a tal fin conferido.

**SÉPTIMO.-** Se señaló para la votación y fallo el día 3/7/19, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de esta resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO.

**OCTAVO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de D. recurso contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 16/1/18 contra la expedición del documento que le acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, se insta su declaración de nulidad y el consiguiente reconocimiento del derecho del recurrente a circular libremente por el territorio nacional. Razona al respecto que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional. Advierte al efecto que la misma no ha sido publicada y resalta el que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el Reglamento que la desarrolla permiten tal inserción

en dicho documento. Finalmente, se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción de los principios de igualdad y de prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Frente a lo anterior, la representación del MINISTERIO DEL INTERIOR formula oposición al recurso interpuesto interesando su desestimación al entender que la actuación se ajusta a Derecho y rechazando la vulneración del artículo 19 de la Constitución.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica en las que la actuación objeto de impugnación se sustenta:

-El recurrente, natural de Marruecos, entró en territorio nacional en fecha 4/10/17, siendo acogido en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes -CETI- de Ceuta y residiendo en el mismo hasta Enero de 2019.

-Habiendo solicitado protección internacional en la Oficina Única de Extranjeros en Ceuta en fecha 7/11/17, ésta fue admitida a trámite y se procedió a la expedición de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional el 18/12/17, siendo renovada en fechas 18/7/18 y 21/1/19, con validez hasta el 21/7/19. En la misma se insertó la mención “*Válido solo en Ceuta*”.

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes, debe significarse el que la cuestión que se plantea en la presente *litis* ya ha sido resuelta por esta Sala y Sección en, entre otras, Sentencias de 11 de mayo de 2015 (rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (rec. 1089/2014), 10 de junio de 2015 (rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016 ) y 26 de enero de 2018 (rec. 41/2017), a cuyos razonamientos hemos de remitirnos por razones de coherencia y unidad de criterio.

Se expuso en aquéllas que había de partirse de *«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. Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero . Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada. A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el "Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional " ha de constar:*

*“CONTRAPORTADA. Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud. El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud. Cesará la validez del documento si antes de finalización su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional. Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen)*

*INTERIOR: DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella). DOMICILIO. REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL. FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir). FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA. ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA. SE INCLUIRÁ LA LEYENDA "AUTORIZA A TRABAJAR"»*

*Igualmente, con cita de la Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016) se indicaba lo que sigue: «el artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades, los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el “dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.*

*Los artículos 17,18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud. “1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

- a) el procedimiento que debe seguirse;*
- b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*
- c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*
- d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*
- e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes. “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 comuniquen 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”.

Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud. “1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.

3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.

5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.

6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.

7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.

El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que “la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.

El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa: “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”.

El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que: “1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:

i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,

ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;

b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

c) *Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

d) *No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

e) *No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

2. *A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

3. *En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. *El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia. Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39. La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

5. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

a) *Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26). Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII. En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002, del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

[...] En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite. Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.

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”.*

*A lo anterior, y como se dijo también en Sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 25 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:*

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

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 desconformidad 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».*

Se sigue de lo anterior la estimación del recurso en tanto que la actuación impugnada no se ajusta a derecho y, consiguientemente, procede la eliminación del mentado documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción “*válido sólo en Ceuta*”, declarándose al tiempo el derecho del recurrente a trasladar su domicilio durante la tramitación del referido expediente a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que “*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”. Y el apartado 3º del mismo precepto indica que “*la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”. En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte demandada si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer a la parte contraria hasta una cifra máxima total de 300 euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación,

## **FALLAMOS**

**Estimar** el recurso interpuesto por la representación de D. \_\_\_\_\_ contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 16/1/18 contra la expedición del documento que le 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 4º de la presente resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos

establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0613-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0613-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0018187

**Procedimiento Ordinario 1034/2018**

**Demandante:** D. ██████████

PROCURADOR Dña. MARGARITA MARIA SANCHEZ JIMENEZ

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 555/2019**

Presidente:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 1034/2018, interpuesto por ██████████, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Margarita María Sánchez Jiménez y asistido por la Letrada doña Claudia Assens Laporta, contra la desestimación presunta de la Dirección General de la Policía del recurso de alzada interpuesto contra el acto administrativo de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras por el que se inserta la mención “válido sólo en Ceuta” en su documento de solicitante de protección internacional. Habiendo sido parte la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado.



La Administración demandada se opone a la demanda resaltando que los actos recurridos son plenamente ajustados a derecho.

**SEGUNDO.-** Para resolver la presente cuestión litigiosa, se ha de partir de 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.

Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria , así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero . Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada.

A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el "Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional "ha de constar :

#### "CONTRAPORTADA

Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.

El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.

Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.

Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).

INTERIOR

DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella)

DOMICILIO

REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL

FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir)

## FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA

### ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA

SE INCLUIRÁ LA LEYENDA "AUTORIZA A TRABAJAR".

Respecto al recurrente, obra en los autos fotocopia del correspondiente documento de solicitante de protección internacional, emitido el 16 de marzo de 2018, suscrito por el Comisario General de Extranjería y Fronteras, firmado "PD", por el Jefe Superior de Policía en Ceuta, que, junto a los datos citados, en un recuadro situado abajo a la derecha, debajo de la foto, aparece, tras las leyendas "Este documento no es válido para el cruce fronteras" y "Autoriza a trabajar", la inscripción " VÁLIDO SÓLO EN CEUTA".

**TERCERO.-** La presente cuestión litigiosa ya ha sido debatida y resuelta por esta Sala y Sección en distintas sentencias: de 11 de mayo de 2015 (Rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (Rec. 1089/2014) y 10 de junio de 2015 (Rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (Rec. 1457/2016) y 26 de enero de 2018 (Rec. 41/2017). En estas resoluciones se estimaron recursos interpuestos contra resoluciones que prohibían a personas extranjeras documentadas como solicitantes de asilo el acceso al territorio peninsular, limitando su estancia en el territorio español al de las ciudades autónomas de Ceuta o Melilla, según los casos. Así, en la indicada sentencia de 18 de diciembre de 2017 se recoge los siguientes pronunciamientos en la misma línea de esas sentencias anteriores, como se indica expresamente en la de 26 de enero de 2018:

"El artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25. 3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.

El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el "dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley".

Los artículos 17, 18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:

#### Artículo 17. Presentación de la solicitud.

1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en

los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.

2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.

3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:

a) el procedimiento que debe seguirse;

b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;

c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;

d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y

e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.

4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.

5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.

8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada".

#### Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes.

"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".

#### Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.

"1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.

3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.

5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.

6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.

7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora".

El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que

"La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación".

El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.

El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa:

"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".

El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que

"1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:

i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,

ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;

b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;

d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;

e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.

2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para

el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.

3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).

4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia.

Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39.

La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26).

Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) nº 810/2009 y a su anexo XII.

En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) nº 333/2002 del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros".

(...).- En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite.

Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009

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 Europeo 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). Difícilmente 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".

A lo anterior, y como se dijo también en sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:

"2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.

3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio".

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.

Por todos los razonamientos expuestos, procede estimar el recurso pues los actos recurridos no se ajustan a derecho ( artículo 481, de la Ley 39/2015), con la consecuencia de que se ha de eliminar en el referido documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción " Válido sólo en Ceuta", declarándose al tiempo su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser " a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima" y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de trescientos euros (300 €), más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

**VISTOS.-** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

### **FALLAMOS**

Que ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don ██████ ██████ contra la desestimación presunta de la Dirección General de la Policía del recurso de alzada interpuesto contra el acto administrativo de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras por el que se inserta la mención "válido sólo en Ceuta" en su documento de solicitante de protección internacional, anulamos la actuación recurrida por no ser la misma ajustada a Derecho y declaramos el derecho del recurrente a que por la Administración se elimine del documento que le identifica como solicitante de protección internacional la inscripción " Válido sólo en Ceuta", y declarar también su derecho a trasladar su domicilio, durante la tramitación del referido expediente, a cualquier parte del territorio español cumpliendo la obligación de notificación y las demás que legal y reglamentariamente le incumben.

Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte demandada en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía y conceptos expresados.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-1034-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-1034-18 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0018146

**Procedimiento Ordinario 10** [REDACTED]

PROCURADOR Dña. PALOMA GONZALEZ DEL YERRO VALDES

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 651/2019**

Presidente:

**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid, a veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, han pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 1028/2018 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 24/4/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones el MINISTERIO DEL INTERIOR, representado y asistido por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 1/8/18 tuvo entrada en esta Sala escrito por el que la Procuradora Sra. González del Yerro Valdés, actuando en la representación que de D. [REDACTED] ostenta, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 1028/2018.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 23/5/19, se solicitó de este Tribunal el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 22/7/19, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 22/7/19 se fijó como indeterminada la cuantía del recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de 18/9/19, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** Ciñéndose la prueba admitida a la documental y no habiéndose solicitado trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 16/10/19, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de la presente resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO

**SÉPTIMO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de [REDACTED] contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 24/4/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, se insta la declaración de nulidad de la misma y el consiguiente reconocimiento del derecho del actor a circular libremente por el territorio nacional. Asimismo, se insta se tenga por formulado recurso indirecto -y, consiguientemente, se decrete la nulidad- de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional. Ello en lo relativo al "*ámbito de validez territorial en los Casos de Ceuta y Melilla*" (Anexo II, Modelo 2, "*Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación de protección internacional*").

Razona al respecto que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en la mentada Instrucción, advirtiendo que la misma no ha sido publicada y significando que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el Reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en dicho documento. Finalmente, se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción de los principios de igualdad y de prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Frente a lo anterior, la representación del MINISTERIO DEL INTERIOR formula oposición al recurso interpuesto interesando su desestimación al entender que la actuación se ajusta a Derecho y rechazando la vulneración del artículo 19 de la Constitución.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica en las que la actuación objeto de impugnación se sustenta:

-El recurrente, natural de Marruecos, entró en territorio nacional en fecha 22/12/17, siendo acogido en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes -CETI- de Ceuta y residiendo en el mismo hasta el 14/3/19.

-Habiendo solicitado protección internacional en la Oficina Única de Extranjeros en Ceuta en fecha 8/3/18, ésta fue admitida a trámite y se procedió a la expedición de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional el 9/4/18. En la misma se insertó la mención “*Válido solo en Ceuta*”.

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes, debe significarse el que la cuestión que se plantea en la presente *litis* ya ha sido resuelta por esta Sala y Sección en, entre otras, Sentencias de 11 de mayo de 2015 (rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (rec. 1089/2014), 10 de junio de 2015 (rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016 ) y 26 de enero de 2018 (rec. 41/2017), a cuyos razonamientos hemos de remitirnos por razones de coherencia y unidad de criterio.

Se expuso en aquéllas que había de partirse de «*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. Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero . Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada. A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el*

*"Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional " ha de constar:*

*“CONTRAPORTADA. Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud. El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud. Cesará la validez del documento si antes de finalidad su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional. Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen)*

*INTERIOR: DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella). DOMICILIO. REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL. FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir). FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA. ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA. SE INCLUIRÁ LA LEYENDA "AUTORIZA A TRABAJAR"»*

*Igualmente, con cita de la Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016) se indicaba lo que sigue: «el artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertados, los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el “dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.*

*Los artículos 17,18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud. “1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se*

*produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

- a) el procedimiento que debe seguirse;*
- b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*
- c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*
- d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*
- e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

*8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes. “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 comuniquen 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”.*

*Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud. “1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

*4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.*

*5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.*

6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.

7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.

El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que “la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.

El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa: “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”.

El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que: “1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:

i) Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,

ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;

b) Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.o 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

*c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

*d) No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

*e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

*2. A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

*3. En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

*4. El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia. Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39. La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

*5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

*a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;*

*b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones*

*establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26). Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII. En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002, del Consejo (27);*

*c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.*

*[...] En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite. Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.*

*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). Difícilmente 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”.*

*A lo anterior, y como se dijo también en Sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 25 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:*

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.

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».*

Se sigue de lo anterior la estimación del recurso en tanto que la actuación impugnada no se ajusta a derecho y, consiguientemente, procede la eliminación del mentado documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción “*válido sólo en Ceuta*”, declarándose al tiempo el derecho del recurrente a trasladar su domicilio durante la tramitación del referido expediente a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que “*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”. Y el apartado 3º del mismo precepto indica que “*la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”. En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte demandada si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer a la parte contraria hasta una cifra máxima total de 300 euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación,

## **FALLAMOS**

**Estimar** el recurso interpuesto por la representación de D. [REDACTED] 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 4º de la presente resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito

previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-1028-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-1028-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0026048

**Procedimiento Ordinario 1488/2018**

**Demandante:** D.

PROCURADOR Dña. ROCIO MARSAL ALONSO

**Demandado:** DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 671/2019**

Presidente:

**D.FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de octubre de dos mil diecinueve.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, han pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 1488/2018 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 18/7/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones el MINISTERIO DEL INTERIOR, representado y asistido por el Abogado del Estado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 14/11/18 tuvo entrada en esta Sala escrito por el que la Procuradora Sra. Marsal Alonso, actuando en la representación que de D.

ostenta, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 1488/2018.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 13/6/19, se solicitó de este Tribunal el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 24/6/19, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 18/7/19 se fijó como indeterminada la cuantía del recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de 13/9/19, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** Ciñéndose la prueba admitida a la documental y no habiéndose solicitado trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 23/10/19, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de la presente resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO

**SÉPTIMO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de D. recurso contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 18/7/18 contra la expedición del documento que acredita como solicitante de protección internacional en el particular que recoge la inscripción "*Válido sólo en Ceuta*".

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, se insta la declaración de nulidad de la misma y el consiguiente reconocimiento del derecho del actor a circular libremente por el territorio nacional. Asimismo, se insta se tenga por formulado recurso indirecto -y, consiguientemente, se decrete la nulidad- de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 30 de junio de 2010, en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección

internacional. Ello en lo relativo al “*ámbito de validez territorial en los Casos de Ceuta y Melilla*” (Anexo II, Modelo 2, “*Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación de protección internacional*”).

Razona al respecto que la inserción de la inscripción discutida se ha basado en la mentada Instrucción, advirtiendo que la misma no ha sido publicada y significando que ni la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria ni el Reglamento que la desarrolla permiten tal inserción en dicho documento. Finalmente, se indica que la Administración habría actuado desconociendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y con infracción de los principios de igualdad y de prohibición de discriminación puesto que la restricción de movimientos sólo se estaría imponiendo a los extranjeros que solicitan asilo o protección internacional en Ceuta y Melilla y no en cualquier otra parte del territorio nacional.

Frente a lo anterior, la representación del MINISTERIO DEL INTERIOR formula oposición al recurso interpuesto interesando su desestimación al entender que la actuación se ajusta a Derecho y rechazando la vulneración del artículo 19 de la Constitución.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica en las que la actuación objeto de impugnación se sustenta:

-El recurrente, natural de Marruecos, entró en territorio nacional en fecha 10/2/18, siendo acogido en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes -CETI- de Ceuta y residiendo en el mismo hasta el 11/4/19.

-Habiendo solicitado protección internacional en la Oficina Única de Extranjeros en Ceuta en fecha 25/4/18, ésta fue admitida a trámite y se procedió a la expedición de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional el 19/6/18. En la misma se insertó la mención “*Válido solo en Ceuta*”.

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes, debe significarse el que la cuestión que se plantea en la presente *litis* ya ha sido resuelta por esta Sala y Sección en, entre otras, Sentencias de 11 de mayo de 2015 (rec. 1088/2014), 28 de mayo de 2015 (rec. 1089/2014), 10 de junio de 2015 (rec. 1091/2014), 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016 ) y 26 de enero de 2018 (rec. 41/2017), a cuyos razonamientos hemos de remitirnos por razones de coherencia y unidad de criterio.

Se expuso en aquéllas que había de partirse de «*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. Esta instrucción se dicta, según su expositivo, para impartir directrices que complementen en lo necesario lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en tanto se aprueba el Reglamento al que se refiere la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la*

*Protección Internacional Subsidiaria, así como para difundir entre la Oficina de Asilo y Refugio, Unidades dependientes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, puestos fronterizos, etc. los modelos de documentación a entregar a los solicitantes de protección internacional aprobados por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.d) del Real Decreto 203/1995, de 20 de febrero. Los modelos en cuestión son los que se recogen en el Anexo II de la Instrucción citada. A tenor de su Anexo III, amparándose en el artículo 18.1.a) de la Ley 12/2009, en el "Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante de Protección Internacional" ha de constar:*

*“CONTRAPORTADA. Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud. El titular deberá personarse con la periodicidad que se indique ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud. Cesará la validez del documento si antes de finalización su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional. Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CEW 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen)*

*INTERIOR: DATOS DE FILIACIÓN DE IDENTIFICACIÓN (foto y huella). DOMICILIO. REFERENCIA AL EXPEDIENTE DE PROTECCION INTERNACIONAL. FECHA DE CADUCIDAD (se adecuará al procedimiento a seguir). FECHA DE EXPEDICIÓN Y FIRMA. ÁMBITO DE VALIDEZ TERRITORIAL EN LOS CASOS DE CEUTA Y MELILLA. SE INCLUIRÁ LA LEYENDA "AUTORIZA A TRABAJAR"»*

*Igualmente, con cita de la Sentencia de 18 de diciembre de 2017 (rec. 1457/2016) se indicaba lo que sigue: «el artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades, los extranjeros en España y su integración social, dispone en su artículo 25.3, referido a los requisitos para la entrada en territorio nacional, que lo dispuesto en sus dos primeros apartados no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa específica.*

*El artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, define el derecho a la protección subsidiaria como el “dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.*

*Los artículos 17,18 y 19 de la repetida Ley 12/2009 regulan el procedimiento de solicitud de asilo en los siguientes términos:*

*Artículo 17. Presentación de la solicitud. “1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

*2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, 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.*

*3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

- a) el procedimiento que debe seguirse;*
- b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*
- c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*
- d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y*
- e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

*4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.*

*5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.*

*6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.*

*7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.*

8. *En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada”.*

*Artículo 18. Derechos y obligaciones de los solicitantes. “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 comuniquen 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 le requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud”.*

*Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud. “1. 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. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.*

*2. 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. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.*

*3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.*

4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.

5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.

6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.

7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.

El artículo 36.1,h) de la Ley 12/2009, dispone que “la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: h) la libertad de circulación”.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce al extranjero que esté en situación regular en España su derecho a circular libremente por el territorio español.

El Acta final, apartado III de la Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994) recoge textualmente lo siguiente en relación con la cuestión que aquí nos ocupa: “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”.

El artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) dispone, sobre las Condiciones de entrada de los nacionales de terceros países, que: “1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) *Estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:*

i) *Seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,*

ii) *deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;*

b) *Estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo (25), salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;*

c) *Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;*

d) *No estar inscrito como no admisible en el SIS;*

e) *No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.*

2. *A efectos de la aplicación del apartado 1, la fecha de entrada se considerará como primer día de estancia en el territorio de los Estados miembros, y la fecha de salida como último día de estancia en el territorio de los Estados miembros. No se tendrán en cuenta para el cálculo de la duración de la estancia en el territorio de los Estados miembros los períodos de estancia autorizados por medio de un visado nacional de larga duración o de un permiso de residencia.*

3. *En el anexo I figura una lista no exhaustiva de documentos justificativos que la guardia de fronteras podrá pedir a los nacionales de terceros países para comprobar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 1, letra c).*

4. *El criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia. Los importes de referencia fijados por los Estados miembros se notificarán a la Comisión de conformidad con el artículo 39. La comprobación de los medios de subsistencia suficientes podrá basarse en el dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que obren en poder del nacional de un tercer país. Las declaraciones de invitación, cuando las prevea el Derecho interno, y las declaraciones de toma a cargo definidas por el Derecho interno, en caso de que el nacional de un tercer país se aloje en el domicilio de una persona de acogida, también podrán constituir prueba de medios adecuados de subsistencia.*

5. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1:*

a) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) Podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera en virtud de los artículos 35 y 36 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (26). Los Estados miembros elaborarán estadísticas sobre los visados expedidos en la frontera con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y a su anexo XII. En caso de que no fuera posible colocar el visado en el documento, se adherirá la etiqueta, con carácter excepcional, en una hoja suelta que se incorporará al documento. En tal caso, se utilizará obligatoriamente el modelo uniforme de impreso para la colocación del visado establecido por el Reglamento (CE) n.º 333/2002, del Consejo (27);

c) Por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros”.

[...] En este caso, ha de recordarse ahora, cuando el demandante solicitó poder trasladarse al territorio peninsular (6 de mayo de 2016) ya había instado la protección internacional y su solicitud se había admitido a trámite (el día 7 de marzo de 2016) habiendo sido, por ello, documentado con el de solicitante de protección internacional en trámite. Dado que el primer derecho de aquél a quien se le admite tal solicitud es que se le documente como solicitante de protección internacional [artículo 18.1.a)], el efecto directo de esa admisión a trámite es que dicha persona no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva su solicitud (art.19.1), quedando el interesado obligado a comunicar su cambio de domicilio [18.2.d)], lo que implica que está facultado para realizar dicho cambio. De igual modo, la admisión a trámite lleva consigo la apertura del procedimiento correspondiente, según se deriva del artículo 19.6, siempre de la Ley 12/2009.

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). Difícilmente 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”.*

*A lo anterior, y como se dijo también en Sentencia de 7 de diciembre de 2018, recurso 276/2017, ha de añadirse que el artículo 13 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 25 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, dispone lo siguiente, respecto a la documentación provisional a*

*expedir al interesado cuya solicitud de asilo o protección internacional, como es el caso, ha sido ya admitida a trámite:*

*“2. Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un documento de solicitante de asilo que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.*

*3. En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en depósito en el supuesto de resolución favorable a la solicitud de asilo.*

*4. Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio, de forma inmediata y a través de la dependencia que corresponda en función de su lugar de residencia, cualquier cambio de domicilio”.*

*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».*

Se sigue de lo anterior la estimación del recurso en tanto que la actuación impugnada no se ajusta a derecho y, consiguientemente, procede la eliminación del mentado documento de solicitante de protección internacional del demandante la inscripción “*válido sólo en Ceuta*”, declarándose al tiempo el derecho del recurrente a trasladar su domicilio durante la tramitación del referido expediente a cualquier parte del territorio español, cumpliendo la obligación de notificación expuesta y las demás que legal y reglamentariamente le conciernen.

**CUARTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que “*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”. Y el apartado 3º del mismo precepto indica que “*la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”. En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte demandada si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer a la parte contraria hasta una cifra máxima total de 300 euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación,

## **FALLAMOS**

**Estimar** el recurso interpuesto por la representación de D.

contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado en fecha 18/7/18 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 4º de la presente resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-1488-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-1488-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.