



Roj: **STS 422/2021 - ECLI:ES:TS:2021:422**

Id Cendoj: **28079130042021100039**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **10/02/2021**

Nº de Recurso: **4516/2019**

Nº de Resolución: **173/2021**

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

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 2185/2019,**
ATS 16/2020,
STS 422/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 173/2021

Fecha de sentencia: 10/02/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4516/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/02/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. **Rafael Toledano Cantero**

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4516/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. **Rafael Toledano Cantero**

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 173/2021

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

Dª. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. **Rafael Toledano Cantero**

En Madrid, a 10 de febrero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 4516/2019, promovido por la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, contra la sentencia núm. 191, de 21 de marzo de 2019, dictada por la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el Procedimiento especial para la protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona núm. 1063/2018.

Comparece como parte recurrida don Casiano, don Dimas, don Estanislao, don Eleuterio, don Ezequias y don Felix, representados por el procurador de los Tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, bajo la dirección letrada de doña María Vieyra Calderoni. Ha sido parte el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Rafael Toledano Cantero**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpuso por la Abogacía del Estado contra la sentencia núm. 191, de 21 de marzo de 2019, dictada por la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 1063/2018, formulado frente a la actuación administrativa consistente en impedir el traslado a la península de los allí recurrentes desde Melilla, desde donde pretendían viajar en barco hasta otro lugar de la Península; actuación que fue anulada por vulnerar 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.

SEGUNDO.- La Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

"**TERCERO.-** El procedimiento de protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales tiene por objeto enjuiciar los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona comprendidos en el artículo 53.2 de la Constitución, esto es, aquellos a que se refieren los artículos 14 a 9 de la Constitución y la objeción de conciencia amparada por el artículo 30, quedando fuera de su ámbito "otros derechos" también reconocidos constitucionalmente pero con distinto alcance en cuanto a su protección y efectos.

Denuncia la parte demandante la vulneración del 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.

La cuestión de fondo 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, donde también se alegaba la lesión del derecho fundamental cuya protección se insta en este procedimiento.

En este sentido nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de 18 de diciembre de 2017, P.O. 1457/2016, cuya doctrina fue reiterada en sentencia de 26 de enero de 2018, P.O. 41/2017, que 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. [...]"

Y tras exponer la doctrina contenida en la citada sentencia concluye que:

"**CUARTO.-** Asimismo, sobre la base de que cuando la parte 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".

Este criterio ha sido sostenido también en nuestra sentencia de 29 de septiembre de 2017 (P.O. 1470/16).

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 periodo 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, declarándose 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".

El Abogado del Estado preparó recurso de casación contra la meritada sentencia, mediante escrito presentado el 16 de mayo de 2019, identificando como normas legales que se consideran infringidas: el artículo 18.1 de la Ley 12/2009, de 30 de Octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el artículo 36 ("Ceuta y Melilla") del Código de Fronteras Schengen, aprobado por el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo de 2006, y los artículos 5 y 13 del mismo, así como el Acuerdo Schengen, de 14 de junio de 1985, ratificado por el Reino de España por instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993, cuyo apartado III, 1.f) prevé el mantenimiento de controles de identidad y documentos en las conexiones marítimas y aéreas procedentes de Ceuta y Melilla que tengan por destino otra parte del territorio español.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 17 de junio de 2019.

TERCERO.- Emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, tras personarse las partes ante este Tribunal, por auto de 14 de enero de 2020, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

"2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio) y, en tal caso, si es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, a Ceuta (o en otro caso, Melilla).

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación: el artículo 18.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el artículo 36 del Reglamento (CE) 562/2006, del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 y el Apartado III, número 1, del Acta final del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985, ratificado por el Reino de España por instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

CUARTO.- Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], el Abogado del Estado en la representación que ostenta, mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2020, interpuso el recurso de casación en el que aduce que:

"[...] las conclusiones de la sentencia recurrida, como hemos visto, no pueden sustentarse en el artículo 18 de la Ley 12/2009 y, además, desconocen el régimen propio de las ciudades de Ceuta y Melilla y son contrarias a la legislación y a la jurisprudencia comunitaria sobre el control de fronteras en la Unión y sobre el significado y efectos de la admisión a trámite de la solicitud de asilo y protección subsidiaria.

En efecto, las ciudades de Ceuta y Melilla gozan de un régimen especial en el ámbito comunitario, en lo que afecta al control del tráfico de personas.

Este régimen especial aparece recogido en el artículo 36 de Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo" (pág. 6 del escrito de interposición).

Igualmente defiende que:

"[...] la especialidad de Ceuta y Melilla en todo lo que afecta al control de los flujos migratorios y, en definitiva, a la libertad o restricción de circulación desde dichos territorios hacia el resto del territorio nacional, hasta el punto de que los citados preceptos comunitarios exceptúan para las ciudades de Ceuta y Melilla uno de los principios

básicos del derecho comunitario, como es el de la libertad de circulación de personas, consecuencia del establecimiento de un espacio común europeo". Además, señala que la "[...] sentencia del TJUE de 14 de junio de 2012 (asunto C-606/10), es categórica a la hora de señalar que el permiso de residencia temporal, expedido a la espera del examen de la solicitud de asilo, no puede utilizarse para entrar en el espacio Schengen" (págs. 8, 10 y 11). Y afirma: "tampoco puede invocarse un pretendido derecho constitucional de libertad de circulación, o más concretamente de libertad de acceso al resto del territorio estatal, tal y como subyace en la sentencia recurrida, aunque la sentencia no haga una referencia explícita a ello.

En efecto, el Tribunal Constitucional de manera reiterada ha declarado que no existe un derecho general de ingreso en el territorio nacional, en este caso en el resto del territorio estatal, puesto que tal derecho queda limitado a los españoles y que respecto de los extranjeros tales derechos están sometidos a la Ley y como tales pueden ser modulados y restringidos, teniendo en cuenta precisamente los tratados internacionales suscritos por España (así las sentencias del Tribunal Constitucional 94/1993 y 242/1994, entre otras)" (pág. 12).

Finalmente solicita el dictado de sentencia "estimatoria del recurso de casación, revocando la sentencia recurrida y sustituyéndola por otra que desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto, [...]" y solicita al Tribunal que:

"1.- Declare que no es conforme con la normativa citada como infringida que se permita a los solicitantes de asilo, presentada su solicitud, el traslado desde Ceuta o Melilla a la Península.

2.- Que es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de la condición de los solicitantes de protección internacional a Ceuta o a Melilla, así como la actuación de las autoridades de inmigración que impide que, en la expresada situación, tránsito tenga lugar el tránsito desde Ceuta o Melilla a otros lugares del territorio español.

3.- Que se revoque la sentencia recurrida y se desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto".

QUINTO.- Conferido traslado del escrito de interposición al Ministerio Fiscal, presentó el día 22 de abril de 2020 escrito de oposición al recurso de casación, en el que solicita la desestimación del mismo, así como que se confirme la sentencia recurrida en cuanto declara la vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes a las libertades de circular por el territorio nacional y a elegir su residencia, consagrado en el art. 19 CE, y la declaración de que "[...] conforme a la situación que mantenían los recurrentes en la fecha que se formuló la solicitud denegada de traslado a la Península, no existía impedimento alguno para que pudieran trasladarse al territorio español peninsular, reconociéndoles el derecho a trasladarse desde la ciudad autónoma de Melilla a cualquier otra ciudad situada en territorio nacional [...]" (pág. 20).

SEXTO.- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el procurador Sr. Centeno Ruiz, presenta, el día 16 de julio de 2020, escrito de oposición en el que comienza poniendo de manifiesto el error en que, a su juicio, incurre el auto de admisión sobre la normativa que debe ser objeto de interpretación, en cuanto que "[...] el mencionado **Reglamento (CE) n.º 562/2006** fue **DEROGADO** con fecha 11 de abril de 2016 y **SUSTITUIDO** por el **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 [...]".

Seguidamente se ratifica y reproduce íntegramente lo alegado en el Fundamento de Derecho Primero de su escrito de demanda en instancia, en el que sostiene que "[...] los seis recurrentes, en tanto que obtuvieron la admisión a trámite de sus solicitudes de protección internacional en España, gozan de la titularidad del derecho a la libre elección de residencia y circulación por todo el territorio nacional, previsto como derecho fundamental en el artículo 19 de la Constitución española" (pág. 3 del escrito de oposición).

Y tras la cita de numerosa doctrina jurisprudencial de diversos Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Constitucional en relación a la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales de los extranjeros en España que determina su posición jurídica en virtud de los artículos 10.1 y 13.1 de la Constitución española (por todas STC 107/1984, de 23 de noviembre; STC 94/1993, de 22 de marzo; así como STC 17/2013, de 31 de enero), con sustento en lo dispuesto en el Acta Final, apartado III, del Instrumento de Ratificación Convenio Schengen en relación con el conjunto de la normativa contenida del Reglamento Schengen (UE) 2016/399, concluye que "[...] será de aplicación, con CARÁCTER PARTICULAR la normativa que exime a [sus] seis representados, por ser solicitantes de protección internacional en España, del cumplimiento los requisitos dispuestos con carácter general a las personas de terceros países no comunitarios que pretendan entrar al Espacio Schengen" (pág. 12) y suplica a la Sala "[...] dicte en su día sentencia desestimando el recurso de casación con imposición de costas a la recurrente, pues así procede en derecho".

SÉPTIMO.- Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon concluidas las actuaciones, señalándose para

votación y fallo del recurso el día 2 de febrero de 2021, fecha en que tuvo lugar dicho acto, pese a la solicitud de vista pública de la parte recurrente, que fue desestimada por auto de 22 de enero de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Objeto del recurso.*

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia núm. 191, de 21 de marzo de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso (derechos fundamentales) núm. 1063/2018 deducido frente a la actuación material administrativa consistente en impedir el traslado a la península de los recurrentes desde Melilla, desde donde pretendían viajar en barco hasta otra localidad de la Península, tras haber obtenido la admisión a trámite de sus solicitudes de protección internacional. Esta actuación fue materializada por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en fecha de 24 de julio de 2018, cuando los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía les comunicaron que no podían embarcar, con fundamento a que la documentación personal identificativa de los recurrentes, expedida por la Jefatura Superior de Policía de Melilla, no es válida para trasladarse a la península.

La razón de decidir de la sentencia recurrida se sustenta en que los ahora recurridos, habiendo obtenido la admisión a trámite de sus solicitudes de protección internacional, presentadas en la Oficina de Asilo y Refugio de Melilla, recibieron la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, de manera que, según la Sala de instancia, 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. Por tanto, a tenor de los preceptos legales que cita, los actores, en cuanto que se encuentran en la Ciudad Autónoma de Melilla -territorio español- y documentados como solicitantes de asilo en tramitación, están, en la fecha a la que se contraen los autos, en una situación regular en España, lo que permite su traslado dentro del territorio español y, en consecuencia, estima el recurso contencioso-administrativo.

La sentencia de instancia desecha la calificación de "vía de hecho" respecto a la actuación administrativa impugnada, afirmando que la misma se enmarca en un procedimiento iniciado por los actores al dirigirse por escrito el 14 de noviembre de 2017 a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, manifestando su voluntad de viajar a la Península y solicitando que se les comunicara de forma clara la ausencia de impedimento a tal fin, por lo que -concluye la Sala de instancia-, la actuación de los agentes de policía, con indicación de las razones ofrecidas a los actores para denegarles la autorización para embarcar con destino a otra localidad de la Península no constituye vía de hecho. Resolviendo el recurso se indica que la cuestión controvertida ha sido ya objeto de pronunciamientos por parte de la misma Sala y Sección en sentido favorable a la pretensión de la parte demandante en asuntos análogos al que ahora nos ocupa, en sentencia de 18 de diciembre de 2017 (recurso 1457/2016), cuya doctrina fue reiterada en sentencia de 26 de enero de 2018 (recurso 41/2017), con la argumentación que se ha reseñado en los antecedentes de hecho, y estima el recurso contencioso-administrativo, declarando lesionado el derecho fundamental de los recurrentes a circular por el territorio nacional y a elegir libremente su residencia, consagrado en el artículo 19, en relación con los artículos 13.1 y 10.2, todos ellos 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". Y en su parte dispositiva declara:

"[...] 2.- ANULAR la actuación administrativa impugnada por vulnerar 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.

3.- DECLARAR que, conforme a la situación que mantenían los recurrentes en la fecha en que formuló la solicitud denegada, no existía impedimento para que pudiera trasladarse al territorio español peninsular, reconociéndoles el derecho a trasladarse desde la ciudad autónoma de Melilla a cualquier otra ciudad situada en territorio nación [...]"

SEGUNDO.- *Cuestión de interés casacional.*

Por auto de 14 de enero de 2020, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda admitir el recurso de casación y declaró que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

"2º) [...] consiste en determinar si el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio) y, en tal caso, si es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, a Ceuta (o en otro caso, Melilla).

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación: el artículo 18.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el artículo 36 del Reglamento (CE) 562/2006, del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 y el Apartado III, número 1, del Acta final del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985, ratificado por el Reino de España por instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993.

Los argumentos del recurso de casación, así como la oposición del Ministerio Fiscal y de la parte recurrida han quedado expuestos en los antecedentes de hecho.

TERCERO.- El juicio de la Sala.

Las cuestiones que se suscitan en este recurso de casación han sido ya examinadas por esta misma Sala, en varias sentencias de la Sección Quinta, concretamente las sentencias núms. 1130/2020 y 1128/2020, ambas de 29 de julio (ECLI:ES:TS:2020:2662 y ECLI:ES:TS:2020:2497, respectivamente), referidas a ciudadanos extranjeros que habían solicitado la protección internacional en las ciudades de Ceuta o Melilla, habiéndose acordado por la Administración la posibilidad de estancia en España durante la tramitación del procedimiento para pronunciarse sobre dicha petición, pero limitando dicha residencia a la respectiva ciudad desde la que fue solicitada la petición, sin posibilidad de trasladar su residencia, mientras tanto, a la Península o cualquier otro lugar del territorio nacional. En el caso litigioso la única diferencia es que la actuación objeto de impugnación fue materializada por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras cuando, el 24 de julio de 2018, los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía les comunicaron que no podían embarcar para desplazarse a otra localidad de la Península desde Melilla, con fundamento en que la documentación personal identificativa de los recurrentes, expedida por la Jefatura Superior de Policía de Melilla, no es válida para trasladarse a la península.

Al igual que se ha declarado en la sentencia que se revisa en este recurso de casación, las mencionadas sentencias estiman que la actuación administrativa impugnada resultaba contraria a las normas reguladoras del procedimiento para otorgar la protección internacional y no podía impedirse el desplazamiento pretendido, siempre bajo las prescripciones que se imponen en dichas normas, en el mencionado periodo de tramitación del procedimiento de protección internacional. La sentencia recurrida, que resuelve un procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales, declara la vulneración del 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 cuanto a los fundamentos de la mencionada decisión y a la vista de los argumentos que se adujeron en aquellos recursos por la parte apelante, también la Administración General del Estado, hemos de reiterar los que fueron declarados en la primera de las sentencias citadas, que se transcriben a continuación:

"[...] SEGUNDO.- Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo. El derecho de libertad de residencia de los solicitantes de asilo.

Para proceder al examen del debate que se suscita en este recurso de casación no está de más hacer una aclaración previa porque de los términos en que se ha suscitado el debate en la instancia, los fundamentos de la sentencia y, en especial, la motivación del recurso de casación y su admisión, obliga a interpretar la cuestión delimitada como de interés casacional objetivo en una doble faceta; en primer lugar, si los solicitantes de asilo y protección internacional, una vez admitida a trámite la solicitud y en tanto se dicte la resolución, son titulares del derecho fundamental de libertad de residencia y movimiento dentro de todo el territorio del estado Español; en segundo lugar y caso de haber concluido que son titulares de ese derecho, si en el caso de que se hubiese solicitado la protección en algunas de las Ciudades Autónomas, existe la especialidad de que, en tales supuestos, están restringidos esos derecho de tal forma que no pueden trasladar su residencia ni desplazarse a la Península e incluso a ningún otro lugar del territorio del Estado.

Pasando a examinar en primer lugar la titularidad de los derechos de los extranjeros solicitantes de la protección internacional en tanto se tramite el procedimiento, que es lo que se niega en primer lugar por la defensa de la Administración en el recurso de casación, es necesario comenzar por reconocer que tales personas tienen, con sus peculiaridades, la condición de extranjero y le es aplicable la normativa en materia de extranjería. Así permite concluirlo el artículo 1 de la Ley Orgánica de Extranjería, en relación con el artículo 2, que se refiere a las exclusiones de aplicación, de donde cabe concluir esa condición de los solicitantes de asilo a los que, presentada su solicitud, como veremos, no pueden ser objeto de expulsión.

Pues bien, de esa premisa surge ya una importante consecuencia a los efectos del debate aquí delimitado. En efecto, si los solicitantes de la protección internacional tienen, durante la tramitación del procedimiento la condición de extranjeros –una vez concedida la protección quedan asimilados a todos los efectos–, es indudable que le son aplicables los artículos 13 y 19 de la Constitución, referidos a la aplicación de los derechos fundamentales a tales personas y a la libertad ambulatoria y fijación de residencia.

Conforme al artículo 13 "(L)los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley... La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España." Hay ya en el precepto una afirmación de la aplicación de los derechos fundamentales a los solicitantes de asilo, en el bien entendido de que por tratarse de un reconocimiento de configuración legal, será necesario examinar la normativa reguladora del Asilo y protección internacional para determinar si en la misma existe limitación alguna de tales derechos, que es lo que sostiene la Abogacía del Estado en el recurso de casación. Porque si la asimilación al régimen de los extranjeros, en tanto se resuelve el procedimiento, fuera absoluta, el reconocimiento de ese derecho de libertad deambulatoria que se reconoce como derecho fundamental en el antes mencionado artículo 19, no puede ponerse en duda, por la aplicación del artículo 5 de la Ley Orgánica de Extranjería.

Ahora bien, conforme a lo ya establecido en el mencionado artículo 13 de la Norma Fundamental, si ese reconocimiento de derechos fundamentales a los solicitantes de asilo durante la tramitación del procedimiento está condicionado a lo que se disponga en las leyes, hemos de reconocer que en ningún precepto de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, existe precepto alguno que permita establecer esa limitación de derechos fundamentales, a los efectos del debate, de los derechos a la libre fijación de residencia y circulación por todo el territorio nacional, sino todo lo contrario; en contra del criterio que se sostiene en el escrito de interposición del presente recurso de casación. Y así, de la regulación contenida en dicha Ley ha de concluirse que la mera petición de Asilo o protección internacional genera ya un elenco de derechos para el solicitante, en tanto se resuelva su solicitud, que salvo supuestos excepcionales no puede rechazarse a limine dicha iniciación del procedimiento, si bien puede sujetarse a un procedimiento de urgencia regulado en el artículo 25 de dicha Ley.

Conforme a lo que se viene razonando debemos tener en cuenta que la mera presentación de la petición de protección internacional comporta para el solicitante el importante derecho de que "no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida", es decir, deberá permanecer en España y sometida, con sus especialidades, al régimen de los extranjeros.

Pero es que esa mera presentación de la solicitud confiere al interesado una serie de derechos que se reconocen en el artículo 18 de la Ley de Asilo, entre los que no se hace mención expresa al derecho de libre fijación de residencia y de circulación por el territorio nacional, como se pone de relieve con excesivo énfasis en el escrito de interposición del recurso, pero ello no puede suponer que el precepto tiene carácter taxativo, porque es indudable que hay derecho, desde luego gran parte de los derechos fundamentales, que aunque no se mencionen en el precepto no pueden serles negados a tales solicitantes, sin duda porque la normativa de extranjería sirve para completarlo.

Debe señalarse al respecto lo que se declara en el artículo 30 de la Ley de Asilo cuando declara que a los solicitantes de asilo "siempre que carezcan de recursos económicos ("se proporcionará"), los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio, en tanto que extranjeros, de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su normativa de desarrollo".

Ahora bien, como se razona en la sentencia de instancia, el mismo artículo 18 da pautas para aceptar la titularidad de la libertad ambulatoria cuando al referirse en su párrafo segundo a las obligaciones de estas personas solicitantes de amparo y durante la tramitación del procedimiento, establece como una de ellas la de "informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él"(párrafo d). Los términos del precepto adquieren especial relevancia a los efectos del debate, en primer lugar, porque si la obligación del extranjero que ha solicitado la protección internacional es la de "informar" a las autoridades españolas sobre la fijación del domicilio, deberá entenderse que ya de entrada dicho solicitante puede elegir el domicilio y esa elección no hay motivos, como después se verá, para estimar que deba ser en la ciudad en que se presente la solicitud; porque el solicitante ostenta la libertad de movimiento, salvo el supuesto irregular del artículo 22 de la Ley de Asilo, estos es una vez que se haya dictado resolución denegatoria de la protección y se solicite el reexamen o se interpusiera recurso de reposición.

Pero, en segundo lugar, de los términos literales del referido artículo 18.2º.d) y por un criterio lógico ha de concluirse que si el solicitante de asilo mientras dure el procedimiento asume la obligación de comunicar los cambios de domicilio solo puede ser porque tiene ese derecho de cambiar el lugar de su residencia que, insistimos, es de su elección en un primer momento y el mismo precepto obliga a interpretar que puede cambiarlo.

Pero no terminan en el mencionado precepto los argumentos en favor de la titularidad del derecho cuestionado, de por sí suficiente a juicio de este Tribunal. En efecto, a lo largo de su articulado, el Legislador confiere al solicitante de asilo, es decir, durante la tramitación del procedimiento, de un elenco de derechos fuera del artículo 18 que ponen de manifiesto, porque le son imprescindibles, el disfrute del mencionado derecho de libertad deambulatoria y libertad de fijación de su residencia en todo el territorio nacional. Así, en el artículo 33.1º.a) al regular la prestación de los servicios, ayudas y servicios de acogida, si se asigna al solicitante de un lugar de residencia por razones obvias de efectividad de la prestación que comporta, si se abandona ese lugar sin comunicación previa a la Administración o en contra de la denegación, la pérdida de dichas prestaciones es en modo alguno del derecho de libertad de residencia, sino la pérdida del disfrute de dichas prestaciones, en palabras del precepto "reducir o retirar alguno o la totalidad de los servicios de acogida". Y en ese mismo sentido, cuando los artículos 31 y 32 de la Ley permiten al solicitante del asilo a mantener la unidad familiar o para trabajar, carecería de sentido limitarlo a una determinada ciudad, que es lo que se pretende por la Administración con la interpretación que se sostiene en el recurso de casación.

Y aun sería de añadir a las razones expuestas, la necesidad e interpretar las normas conforme a la efectividad de los derechos fundamentales de tal forma que si lo que se sostiene en el recurso es que la Ley no reconoce expresamente dicho derecho, criterio que este Tribunal no comparte como se ha razonado, la interpretación no puede ser la denegación del derecho, sin perjuicio de que se trate de un derecho de configuración legal. Conforme tiene declarado el Tribunal Constitucional "los derechos fundamentales pueden ceder, desde luego, ante bienes, e incluso intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido" (sentencia 17/2013, de 26 de febrero; ECLI:ES:TC:2013:17) y en el caso de autos ni se invoca ni existen intereses relevantes que justificarían tal limitación de derechos fundamentales.

De lo expuesto ha de concluirse que el solicitante de asilo ostenta el derecho fundamental de la libertad de circulación por todo el territorio del estado español y de poder fijar libremente su residencia en todo el territorio nacional, si bien con la obligación de comunicarlo a la Administración. [...].

Y en el siguiente FJ tercero, analiza el régimen del derecho de libertad de residencia de los solicitantes de asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

"[...] [TERCERO]. El derecho de libertad de residencia de los solicitantes de asilo en las ciudades autónomas. El Código de Fronteras Schengen.

No están resueltas todas las cuestiones que se suscitan en este recurso de casación porque, como ya se dijo antes, en el escrito de interposición del recurso se cuestiona que, aun admitiendo, como admitimos, que los solicitantes de asilo, en tanto se tramita el procedimiento, son titulares de los derechos de libre circulación y fijación de residencia en todo el territorio nacional, ese derecho está excluido de los que presentasen su solicitud en las Ciudades Autónomas. Para fundar esa exclusión del derecho fundamental, es importante resaltarlo, se argumenta que en tales supuestos existe un régimen especial que se regula, a juicio de la parte recurrente, en el artículo 36 del Reglamento (CE) 562/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Se argumenta que la remisión que se hace en dicho precepto al Acta final del Acuerdo mencionado confiere a la Administración a exigir el control de identidad y de documentos y, en consecuencia, denegar a todos los solicitantes de asilo la posibilidad de trasladar su residencia desde las mencionadas Ciudades Autónomas a cualquier otro punto del Estado Español, no solo de la Península.

Este Tribunal no puede compartir esos argumentos que no desvirtúan la decisión de la Sala de instancia, que debe ser confirmada. En efecto, ya de entrada es necesario recordar que el mencionado Código de Fronteras Schengen de 2006 fue sustituido, y derogado, por el nuevo Reglamento de Fronteras Schengen, aprobado por el 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. Bien es cierto que el artículo 36 del anterior Reglamento se reproduce en el artículo 41 del de 2016.

Dispone el mencionado artículo 41, como hacía el invocado con la rectificación señala, que se incluye en el Título IV del Reglamento, referido a "Disposiciones Adicionales", lo siguiente:

"Artículo 41. Ceuta y Melilla. Las disposiciones del presente Reglamento no afectarán al régimen especial aplicable a las ciudades de Ceuta y Melilla, tal como se define en la Declaración del Reino de España relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla, que figura en el Acta final del Acuerdo sobre la adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985."

De los términos del precepto no cabe concluir, como se pretende por la parte recurrente, que el mencionado Reglamento de Fronteras Schengen no es aplicable en España para las Ciudades Autónomas, sino que su aplicación deberá realizarse de acuerdo a lo pactado en el mencionado Acuerdo de Adhesión. Es decir, no se dispone en el precepto que no se aplique el Convenio y, consecuentemente que se impongan fronteras entre las Ciudades Autónomas y el resto del Estado, sino tan solo que tendrán un régimen especial.

En el sentido expuesto, no está de más señalar que la argumentación que se hace en el escrito de interposición sobre la aplicación del precepto no está tanto referida a los solicitantes de protección internacional durante la tramitación del procedimiento, sino para todo extranjero, lo que equivaldría, en el razonar de la defensa de la Administración, que todo ciudadano extranjero que se encuentre en las Ciudades Autónomas se somete a la pretendida exclusión del Reglamento, lo cual, debe anticiparse, ni es admisible ni se llega a sostener en la interposición del recurso puesto que no se agota el razonamiento. Es decir, si ese precepto impone especialidad para los extranjeros en las Ciudades Autónomas, lo es para todos ellos, no solo para quienes se encuentran pendiente de resolverse el asilo porque ninguna referencia específica se hace ni en la norma comunitaria ni en ninguna otra disposición de cualquier ámbito.

Pero es que si acudimos a la mencionada Acta de Adhesión (Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991), el argumento no puede sostenerse, como acertadamente estimó el Tribunal de instancia. En efecto, la remisión ha de entenderse realizada al punto III de la mencionada Acta, conforme a la cual:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

Como puede comprobarse, en efecto, el párrafo e) del apartado primero hace referencia a los controles de identidad y de documentos, en cuya exigencia se funda la interpretación que se suplica por la Abogacía del Estado para el supuesto de autos e, insistimos, para todo cambio de residencia de extranjeros. Y es precisamente en ese precepto en el que se funda el recurso para sostener la interpretación que se suplica. No es esa la interpretación correcta a la vista de los propios términos del precepto, primer criterio interpretativo que se impone en el artículo 3 del Código Civil.

En efecto, como puede constatarse con la simple lectura del precepto, se pone de manifiesto que con la adhesión de España al Convenio Schengen se mantienen los controles que ya tenía establecidos España ("seguirán aplicándose") respecto de las mercancías y viajeros procedentes de las Ciudades Autónomas. Pero

el precepto también mantiene el específico régimen de entrada de ciudadanos marroquíes en las Ciudades Autónomas, en el sentido de que los residentes en las provincias marroquíes de Tetuán y Nador, podrían realizar múltiples entradas y salidas sin necesidad de visado a las mencionadas Ciudades españolas; pero para los restantes ciudadanos del Reino de Marruecos, la entrada en las mencionadas Ciudades españolas podrá realizarse con el denominado "visado limitado múltiple", conforme al cual y solo para las dos Ciudades Autónomas, a los ciudadanos marroquíes se les permiten múltiples entradas y salidas a dichas ciudades.

Es precisamente a esas exenciones o limitaciones de ese visado múltiple para tales ciudadanos marroquíes a los que se refiere el párrafo e) al imponer ese control de identidad y documentos, cuando precisamente esos concretos ciudadanos de un tercer Estado (ciudadanos marroquíes), pretendan trasladarse a "otro punto del territorio nacional". Solo con relación a esos concretos ciudadanos extranjeros exentos del visado tiene sentido la exigencia, porque desvinculado de ellos no se llega a comprender que las fronteras de Ceuta y Melilla no sean fronteras exteriores de la Unión, con esa especialidad de los marroquíes de las dos provincias del Reino de Marruecos a que se hace expresa referencia.

Porque debe tenerse en cuenta que el mencionado Protocolo número 2 del Acta de Adhesión (BOE de 1 de enero de 1986) al que hace referencia el precepto, está referido sustancialmente a mercancías, con escasa incidencia en relación a viajeros y, desde luego, sin norma específica para el supuesto que aquí interesa.

Más relevante es para el debate de autos la remisión que se hace en la mencionada norma de Adhesión de España al Convenio Schengen al Convenio de 1990 relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de las comunidades europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990, que fue ratificado por España de 27 de marzo de 1995 (BOE de 1 de agosto de 1997) a cuyo artículo 5 se vinculan los referidos controles de identidad y de documentos, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado e) antes transcrito. Pues bien, dicho precepto del mencionado Convenio tan solo se refiere a la determinación del Estado encargado para la tramitación del asilo, en modo alguno limita ni habilita una potestad incondicionada de exigir, en todo caso, tales controles a todo extranjero que quiera trasladar su residencia de las Ciudades Autónomas a cualquier otro punto del territorio nacional, tan siquiera a los que estén pendientes de resolverse una petición de asilo, sino que, insistimos, solo tiene sentido para los ciudadanos del Reino de Marruecos que hubieran entrado en las Ciudades autónomas con tan laxos controles fronterizos, por razones que no son del caso, para los que si adquiere relevancia esos ulteriores controles de identidad y de documentos cuando pretendan hacer ese cambio de residencia o ejercer el derecho de libre circulación por el territorio nacional diferente de las mencionadas ciudades. [...]."

CUARTO.- *La doctrina de interés casacional. Reiteración de la establecida en las sentencias de 29 de julio, nº 1130/2020 y nº 1128/2020.*

Cabe concluir de lo expuesto que, conforme a la normativa invocada y antes examinada, así como a la doctrina de interés casacional declarada en las sentencias de 29 de julio de 2020, citadas, todo ciudadano extranjero que haya solicitado una protección internacional o asilo en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, tiene derecho a la libertad de movimiento y a fijar su residencia en cualquier otra ciudad del territorio nacional, sin que pueda limitarse dicho derecho por la Administración por su condición de solicitante de la protección internacional y siempre con la obligación del solicitante de comunicar a la Administración dicho cambio de domicilio.

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

QUINTO.- *Costas procesales.*

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, por lo que, conforme establece el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento cuarto:

1.- No haber lugar al recurso de casación núm. 4516/2019, interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia núm. 191, de 21 de marzo de 2019, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 1063/2018.



2.- Hacer el pronunciamiento sobre costas en los términos en los términos del último fundamento jurídico de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ