

R. CASACION núm.: 3463/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1324/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Fernando Román García, presidente

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

En Madrid, a 21 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3463/2024, interpuesto por D. _____ y D.^a _____ representados por el Procurador D. Andrés Fernández Rodríguez y dirigidos por el Letrado D. Manuel Felipe Garoña Toresano, contra la sentencia 30/2024, de 22 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario 325/2023, sobre visado de corta duración.

Es parte recurrida la Administración General del Estado representada y defendida por el Abogado del Estado.



Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario 325/2023 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se dictó la sentencia 30/2024, de 22 de enero, con el siguiente fallo:

«DESESTIMAR EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO interpuesto por la representación de DON _____ y _____, contra las resoluciones recurridas descritas en el encabezamiento de esta sentencia; con imposición de las costas de este recurso a la parte demandada en cuantía máxima de 500€ y en los términos expuestos en el fundamento de derecho correlativo.»

Y el 21 de febrero de 2024 dictó auto que disponía:

1.- NO HABER LUGAR A ACLARAR NI COMPLEMENTAR la sentencia N° 30/2024, de 22 de enero de 2024, recaída en los presentes autos, tal como solicita la parte recurrente citada.

2.- RECTIFICAR el error material apreciado en el fallo de la citada sentencia en el sentido de que donde dice "con imposición de las costas de este recurso a la parte demandada en cuantía máxima de 500 € y en los términos expuestos en el fundamento de derecho correlativo", ha de decir: "con imposición de las costas de este recurso a la parte demandante en cuantía máxima de 500 € y en los términos expuestos en el fundamento de derecho correlativo".

SEGUNDO. – La representación procesal D.

en fecha 11 de abril de 2024, presentó escrito preparando recurso de casación y la Sala de instancia por auto de fecha 22 de abril de 2024 lo tuvo por preparado, emplazando a las partes ante la Sala de lo



Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

TERCERO. - Recibidas las actuaciones, la Sección Primera de esta Sala dictó auto de admisión del recurso con fecha de 20 de noviembre de 2024 en el que, entre otras disposiciones, acordaba:

1.º) Admitir el recurso de casación n.º 3463/2024, preparado por la representación procesal de D. _____ y D.ª _____, contra la sentencia n.º 30/2024, de 22 de enero, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario n.º 325/2023.

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

(i) Determinar si las solicitudes de visado presentadas a través de la modalidad de cooperación con proveedores de servicios, prevista en los artículos 9.4 y 43 del Código de Visados, computan registradas a efectos legales desde la fecha de su recogida por el proveedor de servicios o desde la fecha de su recepción en el consulado.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, apartado 2, de este auto [artículos 9.4 y 43 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados); la Disposición Adicional Tercera, 2, del RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; y el artículo 16.4.e) de la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas].

CUARTO.— Por el Procurador D. Andrés Fernández Rodríguez, en representación de la parte recurrente, se presentó escrito de interposición del recurso casación de fecha 20 de enero de 2025, en el que tras alegar lo que a su derecho convino, solicitó a la Sala:

«[Q]ue teniendo por interpuesto el presente recurso de casación, lo admita y en su virtud y tras la tramitación procedente dicte sentencia por la que:



PRIMERO.- Estimado el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de enero de 2024, se revoque dicha sentencia y se declare que el régimen jurídico de la cooperación con los proveedores de servicios externos para la tramitación de visados establece que las solicitudes de visado presentadas a través de la modalidad de cooperación con proveedores de servicios, prevista en los artículos 9.4 y 43 del Código de Visados, computan registradas a efectos legales desde la fecha de su recogida por el proveedor de servicios y que en consecuencia han sido vulnerados los artículos los artículos 9.4 y 43 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados); la Disposición Adicional Tercera, 2, del RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; y el artículo 16.4.e) de la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas;

SEGUNDO.- Procediendo la estimación de recurso contencioso administrativo interpuesto y revocando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, acuerde estimar el recurso contencioso administrativo declarando contrarias a Derecho las Resoluciones de 19 de enero de 2023 del Consulado General de España en Tánger que denegaron los visados solicitados con fecha 14 de octubre de 2022 y declarando el derecho de Don y Doña t a obtener los visados de corta duración con imposición de costas de la única instancia a la administración demandada».

QUINTO. - El Abogado del Estado, por escrito presentado el 19 de marzo de 2025, se opuso al recurso y solicitó a la Sala:

«[A]dmita este escrito, tenga por formulado escrito de oposición de este recurso de casación y, en su día dicte sentencia desestimatoria del mismo en alguno de los términos expuestos.»

SEXTO. - Concluidas las actuaciones, por providencia de fecha 21 de julio de 2025 se señaló para votación y fallo el siguiente día 30 de septiembre de 2025, en que ha tenido lugar y continuando en sucesivas deliberaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Objeto del recurso.

D. [redacted] y D.^a [redacted], de nacionalidad marroquí, impugnan en casación la sentencia del Tribunal Superior de Madrid que confirmó la denegación del visado de corta duración solicitado por aquéllos para visitar a su hijo español, residente en Navarra.

El recorrido de las solicitudes de los citados recurrentes fue el siguiente:

1.- El 14 de octubre de 2022, D. [redacted] y D.^a [redacted] presentaron en las oficinas en Tánger de la empresa «BLS International Services Ltd.» sendas solicitudes de visado, las cuales fueron acompañadas de la documentación correspondiente.

En tal fecha la citada empresa prestaba servicios como proveedor externo para la recepción y tramitación de solicitudes de visados Schengen en virtud de contrato concertado con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En el impreso de D.^a [redacted] se consignaron como fechas de llegada al espacio Schengen el día 17/11/2022 y de salida el 15/12/2022. En el D. [redacted] se estableció igual día de llegada, pero de salida el «15/01/2022», fecha esta última sobre la que después repararemos. Los billetes de avión para ambos solicitantes correspondían a la ida el 17/11/2022 y a la vuelta el 15/12/2022.

En la parte reservada a la Administración de ambos impresos figura estampado un sello del 13 de enero de 2023 como fecha de solicitud.



2.- El 19 de enero de 2023 el Consulado dictó resoluciones denegando los visados porque «la información presentada para la justificación del propósito y las condiciones de la estancia prevista no resulta fiable».

En el encabezamiento de la resolución se hacía constar que las solicitudes se habían presentado el 9 de enero de 2023.

3.- Los solicitantes del visado interpusieron recurso contencioso-administrativo contra los actos consulares, el cual fue resuelto mediante la sentencia ahora impugnada en casación.

La sentencia apreció que la solicitud de D. padecía el error material de haber establecido como fecha de salida del espacio Schengen el «15/01/2022», cuando para la Sala la fecha correcta debía ser el 15/01/2023. Por lo demás, confirmó la falta de fiabilidad de las solicitudes en estos términos:

«Lo primero que llama la atención de las solicitudes y de su documentación adjunta es la discrepancia respecto a la duración del período de la visita entre la señalada en dichas solicitudes, incluso entre estas, y la de las reservas de los vuelos de ida y vuelta. Igualmente, que el período de las reservas de los vuelos está dentro del de la carta de invitación y del fijado en las solicitudes.

»Resaltar también que, como se ha dicho, las solicitudes de 14 de octubre de 2022 tienen como sello de presentación ante el consulado el 13 de enero de 2023, y en esta fecha ya no existía reservas de vuelos de ida y vuelta a materializar a partir de la misma. Todo ello evidencia claramente que existen dudas razonables como señalan los actos recurridos sobre la veracidad del propósito y condiciones de la visita, causa legal de desestimación de las solicitudes, por lo que los mismos se han de confirmar al ajustarse a derecho».

Y desestimó el recurso.

4.- Contra dicha sentencia, los demandantes prepararon recurso de casación que fue admitido por la Sala, que apreció como de interés casacional determinar si la fecha de presentación de las solicitudes de visados es la de su recogida por el proveedor de servicios o la de su recepción en el consulado.



SEGUNDO.- Alegaciones de las partes.

Los recurrentes consideran que la sentencia del Tribunal Superior infringe los artículos 9.4 y 43 del Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados); la disposición adicional tercera 2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y el artículo 16.4.e) de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Tales infracciones se fundamentan en la regulación del procedimiento para expedición de visados en el citado Código, el cual permite la presentación de las solicitudes «en el consulado por los solicitantes o a través de intermediarios comerciales acreditados». Estos últimos, según el artículo 43, son los denominados *proveedores externos de servicios*, entre cuyas facultades contempla el número 6 de ese artículo: «recoger datos y solicitudes [...] y transmitir la solicitud al consulado». Las previsiones se complementan con la disposición adicional tercera del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (RLOEX) estableciendo que las solicitudes de visado «se podrán presentar en los locales de un proveedor de servicios externo con el que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación mantenga un contrato de concesión de servicios».

La empresa «BLS International» es la proveedora de servicios según contrato concertado con la Subsecretaría de Asuntos Exteriores de España.

Destaca la recurrente que el Código de visados es de aplicación directa y forma parte de nuestro ordenamiento jurídico. Y concluye que la presentación de la solicitud de visado ante el proveedor de servicios tiene igual efecto legal que la presentación ante el consulado, según se deduce de los



artículos 9.4 y 19 de dicho Código y resulta de lo dispuesto en el artículo 16.4.e) LPACAP.

Por consiguiente, solicita que se responda a la cuestión casacional «que las solicitudes de visado presentadas a través de la modalidad de cooperación con proveedores de servicios, prevista en los artículos 9.4 y 43 del Código de Visados, computan registradas a efectos legales desde la fecha de su recogida por el proveedor de servicios».

El Abogado del Estado se opone al recurso porque entiende que el Código de visados distingue dos situaciones: en la presentación de la solicitud en el consulado y a través de proveedor externo, de modo que la presentación se hace siempre ante el consulado aunque pueda mediar un agente externo. El Código califica la actividad de tales proveedores como de cooperación, no de sustitución de la Administración. Y el artículo 16.4.e) LPACAP no es de aplicación porque el Código no da la consideración de registro a los locales de los proveedores externos, por lo que el único registro administrativo de las solicitudes de visado es el existente en el consulado.

En consecuencia, dado que en el caso concreto las solicitudes de visado accedieron al registro consular el 13 de enero de 2023 cuando ya no existían los vuelos de ida y vuelta reservados, existen dudas razones sobre la veracidad del propósito y condiciones de la visita.

El Abogado del Estado solicita que la cuestión casacional se resuelva declarando que las solicitudes de visado presentadas a través de servicios externos computan a efectos registrales desde la fecha de entrada en el registro del consulado.

TERCERO.- Decisión de la cuestión casacional.



I.- La normativa de aplicación para resolver la cuestión casacional no va más allá de la invocada por las partes y apreciada en el auto de admisión del recurso.

En efecto, el Reglamento (CE) 810/2009, en desarrollo de disposiciones del acervo de Schengen, instauro un Código comunitario sobre visados y, con el fin de facilitar el procedimiento de concesión, prevé la cooperación de los Estados con proveedores de servicios externos (considerando 13), cooperación que comprende, entre otras funciones, la recogida de las solicitudes de visado (considerandos 14 y 17).

Con este objeto, el artículo 9 del Código, bajo el enunciado de «Modalidades prácticas para la presentación de una solicitud», establece:

«4. Las solicitudes podrán presentarse en el consulado por los solicitantes o a través de intermediarios comerciales acreditados, según lo dispuesto en el artículo 45, apartado 1, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13, o de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 o 43».

El artículo 43 es el que regula la cooperación de los Estados miembros con proveedores de servicios externos. Entre otras disposiciones, el número 6 del precepto establece que «Un proveedor de servicios externo podrá estar facultado para realizar una o más de las siguientes tareas: [...] c) recoger datos y solicitudes (incluida la recogida de los identificadores biométricos) y transmitir la solicitud al consulado».

Esta previsión es reiterada en el Reglamento de la Ley Orgánica vigente al tiempo de transcurrir el procedimiento administrativo que da origen a este recurso. La disposición adicional tercera, con la rúbrica de «Lugares de presentación de las solicitudes» y tras su modificación por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, dice lo siguiente:



«2. Cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio extranjero, la presentación de solicitudes de visado y su recogida se realizará ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida, salvo lo dispuesto de conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en los procedimientos de solicitud de visado descritos en este Reglamento. Las solicitudes relativas a los visados deberán presentarse ante los órganos competentes para su tramitación o electrónicamente mediante las aplicaciones específicas de tramitación que existan. Asimismo, se podrán presentar en los locales de un proveedor de servicios externo con el que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación mantenga un contrato de concesión de servicios, con sujeción a las condiciones previstas en la normativa comunitaria sobre visados».

La norma también accedió a la LOEX a través de la reforma del apartado 2 de la disposición adicional tercera mediante la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, y aparece en el actual Reglamento aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, cuyo artículo 26 dispone:

«Lugares y formas de presentación de las solicitudes de visado.

»1. La presentación de solicitudes de visado y su recogida se realizarán personalmente ante la oficina consular en cuya demarcación aquél resida el sujeto legitimado. Se entenderá por oficina consular los Consulados Generales, los Consulados y las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas.

»Asimismo, las solicitudes de visado se podrán presentar en los locales de un proveedor de servicios externo con el que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación mantenga un contrato de concesión de servicios».

II.- La presentación de un documento es el depósito o entrega de ese documento ante una determinada persona o en un determinado lugar, que



cuando el receptor es una Administración pública, el lugar es aquel designado legalmente con tal fin. Por esta razón, el artículo 16.4 LPACAP establece que «los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse en los registros electrónicos de la Administración u organismo al que se dirijan, en las oficinas de correo, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, en las oficinas de asistencia en materia de registro y «e) en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes».

El depósito del documento en cualquiera de estos lugares diferentes al registro del propio órgano administrativo, equivale a la presentación ante la Administración, por lo que no es admisible la distinción que hace la parte recurrida entre la presentación en el consulado y la presentación a través de un tercero. Siempre que un documento se aporte en el lugar designado por la norma jurídica, esa aportación produce los efectos de la presentación.

III.- Conforme a las anteriores consideraciones, la contestación al interrogante del auto de admisión es obligada: Las solicitudes de visado presentadas a través de la modalidad de cooperación con proveedores de servicios, prevista en los artículos 9.4 y 43 del Código de visados, computan registradas a efectos legales desde la fecha de su recogida por el proveedor de servicios o de su entrega a éste.

CUARTO.- Decisión del caso concreto.

I.- Aplicando dicho criterio al presente caso decae necesariamente uno de los argumentos en que la Sala de instancia fundaba su sentencia. No puede reprocharse a los recurrentes haber presentado extemporáneamente las solicitudes de visado ante el Consulado en Tánger, pues lo hicieron en una fecha anterior, el 14 de octubre de 2022, tal como comunicó la empresa proveedora de servicios habilitada para su recepción.



Aunque la solicitud de visado debe presentarse en un plazo razonable para que sea resuelta antes de la fecha prevista para la entrada en territorio Schengen, su anticipación está limitada por el Código de visados, cuyo artículo 9.1 dispone que «las solicitudes se presentarán no más de tres meses antes del comienzo del viaje previsto». Así pues, dado que el comienzo del viaje era el 17 de noviembre de 2022, las solicitudes se hallaban en plazo.

Por otra parte, tampoco queda clara la fecha en que el consulado tuvo por presentadas las solicitudes, pues en las resoluciones denegatorias se menciona como tal fecha de presentación el 9 de enero de 2023, mientras que en los sellos de los impresos de solicitud se estampa como fecha de entrada el posterior día 13.

Por supuesto, el hecho de que las solicitudes no tuvieran entrada en el consulado hasta el mes de enero de 2023, cuando ya había transcurrido el periodo de visita previsto por los interesados, no es imputable nunca a éstos, sino a la proveedora del servicio o a la propia oficina consular.

II.- La otra razón que expone la sentencia de instancia para desestimar el recurso consiste en la discordancia de las fechas de los visados y de las reservas de viaje.

Pero esta discordancia se debe exclusivamente al criterio que emplea la Sala de instancia para corregir el error material que presenta la solicitud de

El error existe sin duda, pues en el impreso de dicho solicitante figura como fecha de regreso el 15/01/2022, fecha anterior a la de ida que es el 17/11/2022. Sin embargo, en vez de rectificar el error de la manera más lógica y coherente con las demás fechas que aparecen en las solicitudes y en los documentos de viaje -lo que supondría sustituir parcialmente la cifra del mes: «12» por «01»- el Tribunal Superior acude a la opción más perjudicial para los demandantes, que es atribuir el error a la fijación del año, generando así la confusión de fechas en que luego basa su valoración probatoria.



Así pues, a causa de la ausencia de indicio alguno que acredite la falta de fiabilidad de los motivos y circunstancias de la estancia en España para la que se pedía el visado, el recurso debía haberse estimado, como así debe hacer esta Sala adoptando la posición del Tribunal de instancia.

QUINTO.- Conclusión y costas.

En atención a lo expresado en el anterior fundamento, la sentencia recurrida debe ser casada y anulados los actos administrativos recurridos. En cuanto a las costas de la instancia y de este recurso de casación, conforme a lo prevenido en los artículos 93.4 y 139.1 y 2 LJCA, disponemos que cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, dada la complejidad jurídica del asunto y que no se aprecia temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLO

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

Primero.- Establecer el criterio interpretativo en los términos del apartado III del fundamento de Derecho tercero de esta sentencia.

Segundo.- Estimar el recurso de casación interpuesto por D. y D.^a contra la sentencia 30/2024, de 22 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario 325/2023, que casamos.

Tercero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo formulado por dichos recurrentes contra las resoluciones de 19 de enero de 2023 del Consulado



General de España en Tánger denegatorias del visado de corta duración, las cuales anulamos.

Cuarto.- No imponer las costas procesales causadas en primera instancia y en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

El Magistrado Excmo. Sr. D. José Luis Quesada Varea, votó en Sala y no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente

