

**Sentencia de la sala tercera de 25 de marzo de 2026 (rec.1961/2023)**

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 377/2026**

Fecha de sentencia: 25/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1961/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: SECCION 6ª DE LA SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1961/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 377/2026**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.<sup>a</sup> Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 25 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Excmos. Sres. Magistrados y la Excma. Sra. Magistrada indicados al margen, el recurso de casación núm. 1961/2023, interpuesto por el procurador de los tribunales don Isidro Orquin Cedenilla, en representación de Plenoil, S.L., bajo la dirección letrada de don Julio Brasa Gayoso, contra la *sentencia nº 913/2022, de 22 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario nº 745/2021* .

Ha intervenido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El Procurador de los Tribunales don Isidro Orquin Cedenilla, actuando en nombre y representación de la sociedad "Plenoil SL" interpone recurso de casación contra la *sentencia nº 913/2022, de 22 de diciembre dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid (rec. 745/2021 )* por la que se inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha sociedad contra la respuesta de 16 de marzo de 2021 dada por la Dirección General de Carreteras a las alegaciones formuladas frente al informe desfavorable de la Dirección General de 30 de noviembre de 2020 a la consulta previo de viabilidad para la implantación de una unidad de suministro de combustibles en el margen derecho de la carretera N-430 a la altura del P-K 1+150 de Ciudad Real, por no ser susceptible de impugnación.

**SEGUNDO.** Mediante Auto de 15 de junio de 2023 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar el *artículo 25 de la LJCA* , en relación con el *artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre* , por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, a efectos de determinar la naturaleza de la respuesta de la Dirección General de Carreteras a las consultas sobre viabilidad a que se refiere el último precepto citado, y ello a los efectos indicados de impugnabilidad y acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa.

**TERCERO.** El recurso argumenta que el art. 70 del Reglamento General de Carreteras contempla que la Dirección General de Carreteras inicie un procedimiento específico con el fin de analizar la consulta previa de viabilidad que debe culminar con la adopción de un acto específico dictado por dicha Administración en el que se dé respuesta a la misma. Así, dicho procedimiento es autónomo e independiente al que, de forma consecutiva, aquella Dirección General incoe con el fin de tramitar y resolver una solicitud de autorización de instalación, llegado el caso. Y uno de los rasgos de las

resoluciones por las que se da respuesta a este tipo de consultas es su carácter vinculante para la Administración ( *art. 70.9 del RGC* ).

Este tipo de resoluciones no se limitan a la provisión de una respuesta informativa a una mera pregunta formulada por un interesado. A diferencia de las consultas o preguntas de cualquier otra clase, la Dirección General de Carreteras queda sujeta al criterio que sostenga en aquellas resoluciones, de modo que la respuesta administrativa frente a una eventual solicitud de autorización debe ser idéntica siempre y cuando dicha solicitud se articule sobre los mismos parámetros técnicos y jurídicos que los recogidos en la consulta previa de viabilidad.

Resulta incontrovertido que las resoluciones que debe dictar la Dirección General de Carreteras a propósito de una consulta previa de viabilidad constituyen actos expresos de un órgano administrativo que se dictan al término de procedimientos promovidos a tal efecto y en los que se aborda, desde una perspectiva material, el contenido de una de dichas consultas previas de viabilidad en todos sus extremos y se pone fin al procedimiento iniciado a tal efecto, quedando en todo caso la Administración en cuestión vinculada por su contenido.

Existen sentencias de Tribunales Superiores de Justicia han constatado la impugnabilidad de este tipo de resoluciones y también alega la sentencia del *Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de noviembre de 2007* (ECLI:ES:TS:2007:7676), en la que después de constatar el carácter vinculante de determinados informes de la Dirección General de Aviación Civil, concluye lo siguiente:

«Siendo ello así, prima facie (de modo inequívoco y manifiesto, como exige el *artículo 51.1 de la Ley de la Jurisdicción* ) no cabe negar que ese Informe decida, directa o indirectamente, sobre los usos posibles de las edificaciones a levantar en aquel Sector; ni cabe sostener que la razón de ser o la finalidad a la que obedece la causa de inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo apreciada pida, de modo lógico, que no se enjuicie ya una decisión con tal alcance adoptada por una Administración distinta de la urbanística. Al contrario, lo lógico es despejar cuanto antes si tal decisión se acomoda al ordenamiento jurídico y si su eficacia es, como aparenta, la de impedir los usos residenciales en el Sector que está siendo objeto de ordenación urbanística.

En definitiva, tanto la dicción literal del *artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción* , como la doctrina constitucional y la jurisprudencia citadas, piden la admisión a trámite del recurso Contencioso-Administrativo, pues aquel dispone que los actos de trámite son impugnables si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y las segundas advierten que la aplicación razonada de las causas de inadmisión debe responder a una interpretación de las normas procesales acorde con la *Constitución y realizada siempre en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental que consagra el artículo 24.1* de la misma, huyendo, pues, de toda apreciación de inadmisibilidad que pueda calificarse de rigorista, o de excesivamente formalista, o que implique una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican».

Por ello, solicita que se fije la siguiente doctrina que «el *art. 70.9 del RGC* en conexión con el *art. 25 de la LJCA* habilitan a la impugnación de las resoluciones que dicte la Dirección General de Carreteras en relación con las consultas previas de viabilidad de implantación de una unidad de suministro de combustible, y que vinculan a dicha Administración, antes de solicitar el otorgamiento de la autorización preceptiva

en materia de carreteras a tal efecto».

Fijada esa doctrina, se solicitará a esa Sala que case y anule la Sentencia recurrida, y, consecuentemente, entrando a conocer y resolver el asunto de autos conforme a Derecho, estime el recurso contencioso-administrativo planteado en su momento por mi representada contra la Resolución de 16 de marzo de 2021, y, en su virtud, anule dicha Resolución y acuerde instar al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a emitir nueva respuesta a la consulta previa de viabilidad formulada con fecha 25 de enero de 2019 por "Plenoil" ante la Dirección General de Carreteras por la que se declare expresamente la viabilidad de la implantación de la proyectada «unidad de suministro de combustible en la margen derecha de la carretera N-430c a la altura del P.K. 1+050, en Ciudad Real».

**CUARTO.** El Abogado del Estado se opone al recurso.

La consulta previa referida es una facilidad para aligerar y simplificar los trámites administrativos con carácter previo a cualquier procedimiento administrativo definitivo. A modo de "ventanilla" de consulta y con un carácter "vinculante" que, a todas luces, persigue beneficiar al administrado y evitar los cambios nocivos e inesperadamente sobrevenidos del criterio administrativo.

Convertir tal tramitación meramente informativa y coadyuvante en objeto de un procedimiento administrativo y jurisdiccional sustantivo y/o concluyente, o de cierre, resulta excesivo e imposible considerando la configuración que se le pretende dar al caso concreto.

Se remite a lo afirmado en la sentencia de instancia y añade que en el *art 70 RD 1812/1994* contiene dos tramites procedimentales: uno, el de sus apartados 1) a 8), que termina en una Resolución obviamente recurrible; y otro, de diferente cariz, el del epígrafe 9), que tiene como objetivo un previo y antecedente examen de carácter informativo y orientador sobre la viabilidad del proyecto de que se trate.

Este último, ni es definitivo ni causa estado sobre la cuestión y persigue simplemente aportar una ayuda informativa y directriz al administrado, que reclamará después una Resolución definitiva, si le interesa y conviene, con todas las garantías, a obtener en los términos de los apartados 1 a 8.

Nadie obliga al solicitante a pedirlo; es decir, tiene carácter potestativo y revela cierta intención tuitiva y facilitadora de la norma hacia el administrado, considerando la complejidad de las cuestiones y el desconcierto e incertidumbre que puede producir tal dificultad en un solicitante previsor. Y por supuesto valorando siempre una conducta coherente y respetuosa con la seguridad jurídica por parte de la Administración. Pero sobre todo el administrado se enfrenta en el citado art 70 a una dualidad o alternativa clara y con efectos diferentes, que asume al elegir una u otra posibilidad.

Pero sobre todo el art 70.9 advierte y previene al usuario del mismo sobre las consecuencias y extensión y eficacia limitadas de su contenido: por lo que quien lo maneja admite de antemano que lo conoce y asume su territorio decisorio.

La actuación indebidamente recurrida ni decide sobre el fondo ni impide continuar con el procedimiento, ni concurren circunstancias autónomas y sobresalientes que, excediendo el perímetro tolerado administrativamente del art 70.9,

permitan una hipótesis de impugnabilidad no contradictoria con las variantes que el propio art 70.9, por contraposición a los epígrafes antecedentes, establece.

No se ha identificado tal supuesto de exceso, autonomía y separabilidad en la actuación administrativa que conduzcan a la posibilidad de recurrir la decisión a la consulta potestativa del art 70.9; no se dan contenidos extravagantes, atípicos o anormales en la decisión de la consulta que, trascendiendo el límite del art 70.9, puedan imputarse a la Administración y conduzcan a la recurribilidad.

Lo recurrido es una opinión informativa, vinculante eso sí, que el recurrente no puede, a su interés, transformar en un procedimiento decisorio para jugar con una dualidad de instrumentos de reacción procedimental y ulterior procesal, en su propio e irregular beneficio.

**QUINTO.** Mediante providencia de 5 de diciembre de 2025 se designó Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 10 de marzo de 2026, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** El presente recurso de casación impugna la *sentencia nº 913/2022, de 22 de diciembre (rec. 745/2021) dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid* por la que se inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha sociedad contra la respuesta dada por la Dirección General de Carreteras, de 30 de noviembre de 2020, a la consulta previa de viabilidad para la implantación de una unidad de suministro de combustibles en el margen derecho de la carretera N-430 a la altura del P-K 1+150 de Ciudad Real, por no ser susceptible de impugnación.

La controversia trae causa de la consulta previa que la entidad "Plenoil" presentó el 25 de enero de 2019 a la Dirección General de Carreteras con el fin de verificar, en los términos previstos en el *art. 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre* por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, si el proyecto promovido para la implantación de una unidad de suministro de combustible en la margen derecha de la carretera N-430 a la altura del PK 1+150 en Ciudad Real se adecuaba a la normativa aplicable; en particular, esta parte instó a dicha Administración a analizar la suficiencia técnica de «los accesos y envolventes de giro» y «las franjas de los retranqueos a la Ronda».

La Unidad de Carreteras en Ciudad Real con el fin de aclarar determinadas cuestiones del Proyecto emitió un informe con fecha 30 de noviembre de 2020 por el que se concluía «informar desfavorablemente, en lo que respecta a las carreteras del Estado, la consulta previa de viabilidad» al apreciar, a su juicio, diversas incorrecciones en la documentación facilitada. La empresa presentó alegaciones. Por resolución de 16 de marzo de 2021, tras desestimar las mencionadas alegaciones, se acordó «informar desfavorablemente la consulta previa de viabilidad».

La Sentencia del TSJ de Madrid sostiene que «el recurso no puede ser admitido», por cuanto «una consulta no es un acto impugnabile puesto que se da respuesta a un particular a un tema que se somete a consideración en un asunto competencia del órgano consultado» (F.J. 3º). «[...] el informe emitido a petición del propio administrado en acto susceptible de impugnación independiente, ni le dota de la

naturaleza de acto decisorio o determinante en modo alguno». Se trata, según dicha sentencia, de una consulta potestativa «[...] y pretende que los interesados conozcan el criterio de la DG de Carreteras sobre la viabilidad del Proyecto», de modo que «no existe una obligación de solicitar esta opinión o criterio y, si se hace, se desprende que es para conocer la concreta opinión de la Dirección General en relación con la consulta planteada». (F.J. 3º). «Por tanto, la opinión o informe emitido no resuelve un procedimiento, ni da fin a un trámite mismo, no impide que se efectúe la solicitud con todos los documentos necesarios, y lo que si haces es orientar e informar sobre determinadas cuestiones que el interesado puede solventar para presentar su solicitud formar. O dispone de un punto de partida para organizar dicha solicitud».

La sentencia argumenta que se da respuesta a una consulta del recurrente que ha planteado voluntariamente. «Por tanto, no se resuelve en modo alguno un procedimiento, ni es un acto de tramite autónomo. Todavía no se ha iniciado el procedimiento en sí mismo».

**SEGUNDO.** La presente controversia se centra en determinar si la respuesta dada por la Dirección General de Carreteras a la consulta previa sobre viabilidad de proyectos, contemplada en el *artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre* por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, es impugnabile de forma autónoma ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

El Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, regula en su artículo 70 el procedimiento de solicitud y otorgamiento de autorizaciones de instalación en el domino público o acceso a las carreteras. En dicho procedimiento se establecen los requisitos y documentación que debe acompañar a la solicitud -proyecto de construcción y la documentación que acredite el cumplimiento de las demás condiciones técnicas y administrativas que se exijan para la construcción de la estación de servicio-. Presentada esta solicitud se prevé un trámite de información pública y la solicitud de informe a los Servicios competentes de la Dirección General de Carreteras. Y finalmente la Dirección General de Carreteras otorga la autorización con carácter provisional que se comunica al peticionario para que manifieste su aceptación a las condiciones impuestas y caso de ser aceptadas se otorga la autorización con carácter definitivo.

Y el apartado 9 de este mismo precepto establece la siguiente previsión:

«70.9 Con carácter previo a la solicitud de autorización, los interesados podrán consultar a la Dirección General de Carreteras la viabilidad de la construcción proyectada, así como obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones que se propongan realizar.

La respuesta a la consulta por parte de la Dirección General de Carreteras tendrá carácter vinculante y para su emisión no será necesaria la presentación del proyecto, bastando una descripción y esquema gráfico suficientemente precisos de la actuación propuesta, del tramo de carretera a la que afecta y de sus accesos y conexiones más cercanos, de la situación de las zonas de protección de la carretera, de la acreditación de la personalidad del solicitante y de la de sus derechos de propiedad o de opción de compra sobre los terrenos en los que se pretende la actuación, así como el reconocimiento expreso de que se trata de consulta previa a una eventual solicitud posterior».

Se trata de una consulta, previa a la iniciación del procedimiento administrativo y al margen del mismo, para conocer la viabilidad del proyecto. La respuesta a esta consulta tiene carácter vinculante para la Administración y se emite por el mismo órgano -la Dirección General de Carreteras- encargado de resolver las solicitudes de autorización.

Entendemos que no estamos ante un trámite del procedimiento ordinario sino ante una actuación previa e independiente al mismo. De hecho, la solicitud de consulta es meramente potestativa y no implica la iniciación del procedimiento y la respuesta, cualquiera que sea el sentido de la misma, no impide iniciar dicho procedimiento. Por otra parte, la solicitud de esta consulta no exige la misma documentación técnica que la requerida cuando se insta la autorización por el procedimiento ordinario, sino que basta una mera descripción de la propuesta y del tramo al que afecta.

Tampoco se regula como un procedimiento autónomo, al menos no se prevé como tal, ni se regula con los tramites ordinarios y esenciales de un procedimiento administrativo, sino como una actuación previa al procedimiento con la finalidad de obtener una evaluación de la viabilidad de la instalación que el particular pretende realizar, y que persigue evitar que el solicitante tenga que incurrir en trámites y gastos extraordinarios que a la postre resulten inútiles. Así, mientras que el solicitante de una autorización por el cauce ordinario no solo tiene que elaborar un proyecto técnico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional y aportar las autorizaciones urbanísticas exigibles. En el caso de la consulta previa tan solo ha de aportar una descripción y esquema gráfico suficientemente preciso de la actuación propuesta, del tramo de carretera a la que afecta y de sus accesos y conexiones más cercanos. Y aunque la consulta es potestativa, lo cierto es que, una vez realizada, la decisión adoptada resulta vinculante para la Administración, siempre que el solicitante mantenga en su solicitud posterior las mismas características técnicas, y la decisión sobre la consulta se adopta por el mismo órgano administrativo que ha de resolver las autorizaciones que se presenten por el procedimiento ordinario.

Este carácter vinculante determina que el particular al que se le informa que la instalación proyectada no será autorizada en los términos planteados, sabe que la Administración le denegará la autorización, si finalmente optase por plantearla formalmente en los mismos términos. De modo que la respuesta a la consulta condiciona directamente la posterior decisión administrativa y en esa medida no puede considerarse ni un mero acto de tramite irrelevante ni una actuación administrativa carente de trascendencia para la esfera jurídica del administrado.

*Este Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de noviembre de 2007 (rec. 267/2006 ) en relación con un informe vinculante, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, por el que se define el ejercicio de competencias exclusivas del Estado en materia de aeropuertos y zonas de servicio y que condicionaba los planes e instrumentos urbanísticos, ya alcanzó esta misma conclusión. En dicha sentencia se afirmaba que:*

«Siendo ello así, prima facie (de modo inequívoco y manifiesto, como exige el artículo 51.1 de la Ley de la Jurisdicción ) no cabe negar que ese Informe decida, directa o indirectamente, sobre los usos posibles de las edificaciones a levantar en aquel Sector; ni cabe sostener que la razón de ser o la finalidad a la que obedece la causa de inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo apreciada pida, de modo lógico, que no se enjuicie ya una decisión con tal alcance adoptada por una Administración distinta de la urbanística. Al contrario, lo lógico es despejar cuanto

antes si tal decisión se acomoda al ordenamiento jurídico y si su eficacia es, como aparenta, la de impedir los usos residenciales en el Sector que está siendo objeto de ordenación urbanística.

En definitiva, tanto la dicción literal del *artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción*, como la doctrina constitucional y la jurisprudencia citadas, piden la admisión a trámite del recurso Contencioso-Administrativo, pues aquel dispone que los actos de trámite son impugnables si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y las segundas advierten que la aplicación razonada de las causas de inadmisión debe responder a una interpretación de las normas procesales acorde con la *Constitución y realizada siempre en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental que consagra el artículo 24.1* de la misma, huyendo, pues, de toda apreciación de inadmisibilidad que pueda calificarse de rigorista, o de excesivamente formalista, o que implique una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican».

Ello determina la estimación del recurso de casación, anulando la sentencia impugnada y devolviendo las actuaciones al TSJ de Madrid para que dicte una nueva sentencia en la que, rechazando la causa de inadmisibilidad planteada por el Abogado del Estado, entre a conocer del resto de los motivos de impugnación planteados en el recurso de instancia.

**TERCERO.** Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada consistente en determinar si la respuesta dada por la Dirección General de Carreteras a la consulta previa sobre viabilidad de proyectos en carreteras, contemplada en el *artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre*, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, es impugnable de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se considera que la respuesta dada es susceptible de ser impugnada de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

**CUARTO.** Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso de casación sin que se aprecien circunstancias que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el *art. 139 de la LJ*.

## **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 establecida en el fundamento jurídico tercero:

1º Estimar el recurso de casación interpuesto por la sociedad "Plenoil SL" contra la *sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid nº 913/2022, de 22 de diciembre (rec. 745/2021)*, que se casa y anula.

2º Se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que la Sala de instancia, tras rechazar la causa de inadmisibilidad planteada por el Abogado del Estado en los términos establecidos en esta sentencia, entre a conocer

de los restantes motivos de impugnación planteados en la instancia.

3º No procede imponer las costas del recurso de casación a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.