

**Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2026
(rec.2405/2024)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 553/2026

Fecha de sentencia: 04/05/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2405/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/04/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: MAB

Nota:

R. CASACION núm.: 2405/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 553/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 4 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2405/2024 interpuesto por la PLENOIL, S.L., representado por el Procurador de los Tribunales D. Isidro Orquín Cedenilla y defendido por los abogados D. Julio Brasa Gayoso y D. Alberto Cortegoso Vaamonde, contra la *sentencia nº 685/2023, de 30 de noviembre de 2023, de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que resuelve el procedimiento ordinario nº 744/2021* . Se ha personado como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la entidad Plenoil, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 16 de marzo de 2021 de la Dirección General de Carreteras del Ministerio por la que se desestiman las alegaciones formuladas por dicha entidad sobre el informe desfavorable de fecha 15 de diciembre de 2020 respecto de la consulta de viabilidad para la implantación de Unidad de Suministro de Carburante en la margen izquierda de la N-420, a la altura del P.K. 160+650 en el término municipal de Puertollano (Ciudad Real).

El recurso contencioso-administrativo fue inadmitido por la causa del *artículo 69.c/ LJCA* -estar dirigido el recurso contra acto no susceptible de impugnación- por *sentencia nº 685/2023, de 30 de noviembre de 2023, de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento ordinario nº 744/2021)* , en la que no se imponen las costas a ninguna de las partes.

La citada sentencia fundamenta la decisión de inadmitir el recurso contencioso administrativo en las siguientes razones:

CUARTO. - Pues bien, el citado *artº 70 RGC* dispone en su nº 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".

Establece así un doble cauce procedimental en la materia, la solicitud de autorización, cuya tramitación y requisitos norma en extenso (números 1 a 8 del artículo) y la denominada consulta previa de viabilidad en su nº 9, ya transcrito.

Así el RGC regula en dicho artº 70 el procedimiento de solicitud y otorgamiento de autorizaciones fuera de los tramos urbanos. El precepto comienza con el procedimiento para la solicitud de autorización, apartados 1 y siguientes, precisando en el apartado 2 que el interesado presentará el proyecto con determinada documentación, y continua el precepto puntualizando que se someterá a información pública e informes y se dictará resolución provisional y posteriormente definitiva.

El primer cauce aprobará o denegará la autorización. administrativa precisa para instalaciones en el dominio público o acceso a las carreteras no urbanas, en tanto que dicho segundo cauce procedimental, por así decirlo, tiene el carácter de alguna manera al modo de, por ejemplo, las consultas vinculantes en el ámbito tributario.

Sobre estas consultas vinculantes el *art 89 LGT* vigente sobre efectos de la contestación a consultas tributarias escritas, dispone en su nº4:

"4. La contestación a las consultas tributarias escritas tendrá carácter informativo y el obligado tributario no podrá entablar recurso alguno contra dicha contestación. Podrá hacerlo contra el acto o actos administrativos que se dicten posteriormente en aplicación de los criterios manifestados en la contestación".

Entre otras que la *SAN, Sección 7ª de 1.07.05 (PO 207/04) ...*

[...]

QUINTO.- Pues bien, amén de lo anterior y cual aduce la Abogacía del Estado, así que en un recurso interpuesto por la propia mercantil actora contra la Resolución de 16 de marzo de 2021 de la Dirección General de Carreteras que desestima las alegaciones de la interesada frente a la resolución de 30 de noviembre de 2020 de la citada Dirección General que acuerda "informar desfavorablemente, en lo que respecta a las carreteras del Estado, consulta previa de viabilidad para la implantación de una unidad de suministro de combustible en la margen derecho de la carretera N 430 a la altura del PK 1+050 en Ciudad Real", *nuestra sentencia del 22 de diciembre de 2022 (PO 745/21 ROJ 15524/(2022)* inadmite el recurso por no estarse ante una actividad administrativa impugnabile, señalando cual sigue:

"TERCERO.-

Del precepto se deduce con toda claridad que esta consulta es potestativa, y pretende que los interesados conozcan el criterio de la DG de Carreteras sobre la

viabilidad de su proyecto. Por tanto, 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. De este modo, se obtiene información u orientación para poder formular el proyecto de manera determinada, a criterio de la DG de Carreteras, y dentro del marco de su concreta competencia.

Por tanto, la opinión o informe emitido no resuelve un procedimiento, ni da fin a un trámite del mismo, no impide que se efectúe la solicitud con todos los documentos necesarios, y lo que si hace es orientar e informar sobre determinadas cuestiones que el interesado puede solventar para presentar la solicitud formal. O disponer de un punto de partida para organizar dicha solicitud.

La pretensión del recurrente en su demanda es que emita nueva respuesta a la consulta realizada atendiendo a sus criterios, de modo que el Informe emitido se "revise", pero esta cuestión no cabe en la consulta que el apartado 9 del art. 70 del Reglamento de Carreteras contiene. No se trata de una resolución de fondo, en modo alguno, ni impide que continúe un procedimiento puesto que solo es una respuesta a una consulta potestativa del interesado en construir la Unidad. De hecho, se le suministran datos a tener en cuenta en respuesta a su solicitud de "consulta previa de viabilidad" tal como él mismo denomina su solicitud según el documento que inicia el expediente.

Este informe de opinión, con sus aclaraciones posteriores, no es una resolución concreta, sino una mera respuesta a una consulta que se tiene para poder preparar otro procedimiento. El artículo 25 de la LJCA 29/98 refiere que es admisible el recurso contencioso-administrativo contra disposiciones de carácter general y actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

En el caso examinado, se da respuesta a una consulta que el recurrente ha decidido voluntariamente plantear. Por tanto, no se resuelve en modo alguno un procedimiento, ni es un acto de trámite autónomo, Todavía no se ha iniciado el procedimiento en sí mismo.

En el momento en que se planteó la alegación previa, la Sala consideró procedente continuar adelante con el recurso y efectuar un examen del tema de manera detenida en fase de sentencia. Examinando la cuestión, se concluye que el informe emitido no crea una situación jurídica determinada, sino que emite una opinión sobre determinados aspectos sometidos a consulta del órgano competente, dando respuesta a los temas que el interesado ha planteado, y exponiendo una serie de problemas para que puedan ser solventados antes de iniciar el procedimiento de autorización.

El recurrente aduce que la Administración puede incoar dos procedimientos sobre la base del art. 70 del Reglamento, pero no es así, puesto que no se regula de este modo según el texto de la norma. No se trata de dos procedimientos, puesto que la autorización es un procedimiento con sus fases perfectamente descritas (apartados 1 a 8 del precepto). Y en el apartado 9 se configura una posibilidad para que el interesado solicite una consulta para que la DG emita una opinión o informe. Y es el interesado quien puede o no solicitar esta consulta, que es totalmente voluntaria. Se

emite ésta con una serie de precisiones sobre la base de los datos aportados, pero no se resuelve en modo alguno un procedimiento ni se finaliza con una decisión que impida proseguir, continuar, o iniciar uno determinado. Es autónoma al procedimiento y solo responde con el criterio que entiende procedente la DG de Carreteras en el marco de su competencia.

La pretensión del interesado se centra en que se emita un informe diferente, y por tanto, no resulta inadmisibile. Si se ha solicitado un informe o consulta, la respuesta se emite, motivada y precisamente, para que el interesado tenga conocimiento de la opinión sustentada en respuesta a su petición voluntaria. No cabe en vía de recurso contencioso-administrativo que se examine un recurso contra una respuesta a una consulta con la pretensión de que la Administración emita una opinión diferente, acorde a los intereses del consultante.

Por tanto, el recurso no puede ser admitido. 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. Las alegaciones del recurrente no pueden ser acogidas puesto que el hecho de que se emita la opinión con una serie de precisiones fundamentado cada apartado y motivando aquélla no convierte 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..."

El criterio que hemos seguido en dicho precedente ha de adoptarse igualmente aquí, dado los hechos y situación concurrente (supuestos cuanto menos muy semejantes), sin que de adverso se nos proporcionen datos de hecho o fundamentos de Derecho que nos lleven a otra solución en autos, sirviendo así también a los principios de seguridad jurídica, unidad de criterio e igualdad en la aplicación de las normas.

Ciertamente aquí el *art. 70.9 RGC* no veda expresamente el acceso a la jurisdicción de la respuesta dada a tales consultas previas, pero entiende la Sala que, dada la jurisprudencia en la materia (consultas vinculantes no ya solo en el ámbito tributario, también en el urbanístico, ambiental y otros) la solución ha de ser la misma, dada la índole y regulación de tales consultas, que con respuesta positiva o negativa, no impiden instar la correspondiente autorización.

[...]>>

SEGUNDO.- Notificada a las partes la sentencia que resolvió el recurso contencioso administrativo, preparó recurso de casación contra ella la entidad Plenoil, S.L., siendo admitido a trámite el recurso por el *auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 24 de abril de 2024* en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) 2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso 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.

Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el *artículo 25 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, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso>>.

TERCERO.- La representación procesal de la entidad Plenoil, S.L., formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 11 de junio de 2024 en el que, tras exponer los argumentos de impugnación que seguidamente reseñaremos, termina solicitando que tenga por interpuesto recurso de casación y dicte sentencia por la que:

<< 1. Fije como 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".

2. Declare haber lugar al presente recurso de casación interpuesto contra la *Sentencia núm. 685/2023, dictada con fecha 30 de noviembre de 2023 por la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Madrid (Sección 6ª)* en el seno del *Procedimiento Ordinario núm. 744/2021 y, en consecuencia, case y anule la Sentencia recurrida*.

3. Resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la instancia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Resolución dictada con fecha 16 de marzo de 2021 por la Dirección General de Carreteras en el seno del expediente núm. BMA-VI-ES-454-CR, en virtud de la cual se acordaba "informar desfavorablemente, en lo que respecta a las carreteras del Estado, la consulta previa de viabilidad para la instalación de una unidad de suministro de carburante en el P.K. 160+650, parcela manzana T1 en la margen izquierda de la N-420, T.M. de Puertollano (Ciudad Real).

4. Todo ello con imposición de costas de la primera instancia a la parte recurrida>>.

La recurrente argumenta que el artículo 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 doctrina que antes ha quedado señalada y que se 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 la recurrente 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 carburante en el P.K. 160+650, parcela manzana T1 en la margen izquierda de la N-420, T.M. de

Puertollano (Ciudad Real)».

CUARTO.- Mediante providencia de 13 de junio de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la parte recurrente y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiesen formular su oposición.

QUINTO.- La representación procesal de la Administración del Estado formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el día 26 de julio de 2024 en el que, tras exponer los argumentos en los que sustenta su oposición, termina solicitando que se fije doctrina legal en relación con la cuestión de interés casacional objetivo definida en el auto de admisión en los términos recogidos en el presente escrito y que se declare que no ha lugar al recurso de casación.

Aduce en su escrito la Abogacía del Estado que la consulta previa a la que se refiere la controversia 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 el *artículo 70 del Real Decreto 1812/1994* contiene dos trámites 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 artículo 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 artículo

70.9, permitan una hipótesis de impugnabilidad no contradictoria con las variantes que el propio artículo 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 artículo 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.

SEXTO.- Por providencia de 17 de septiembre de 2024 se acordó no haber lugar al señalamiento de vista; y por ulterior providencia de 29 de enero de 2026 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas y se señaló el recurso para la votación y fallo de este procedimiento el día 28 de abril de 2026, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 2405/2024 lo interpone la representación procesal de la entidad Plenoil, S.L. contra la *sentencia nº 685/2023, de 30 de noviembre de 2023, de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento ordinario nº 744/2021)*.

Como hemos visto en el antecedente primero, la citada sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ahora recurrida en casación, acordó la inadmisión por la causa del *artículo 69.c/ LJCA* -estar dirigido el recurso contra acto no susceptible de impugnación- del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Plenoil, S.L. contra la resolución de 16 de marzo de 2021 de la Dirección General de Carreteras por la que se desestiman las alegaciones formuladas por dicha entidad sobre el informe desfavorable de fecha 15 de diciembre de 2020 respecto de la consulta de viabilidad para la implantación de Unidad de Suministro de Carburante en la margen izquierda de la N-420, a la altura del P.K. 160+650 en el término municipal de Puertollano (Ciudad Real).

La controversia trae causa de la consulta previa que la entidad Plenoil presentó a la Dirección General de Carreteras con el fin de verificar, en los términos previstos en el *artículo 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 izquierda de la N-420, a la altura del PK 160+650 en el TM de Puertollano (Ciudad Real).

La Unidad de Carreteras en Ciudad Real, con el fin de aclarar determinadas cuestiones del proyecto, emitió un informe con fecha 15 de diciembre de 2020 por el que se concluía «informar desfavorablemente, en lo que respecta a las carreteras del Estado, la consulta previa de viabilidad» por manifiesto incumplimiento, del acceso planteado a las nuevas instalaciones, de lo establecido en el artículo 46.3 de la Orden de 16 de diciembre de 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del

Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios, dado que podría suponer graves problemas desde el punto de vista de la seguridad viaria. 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 *Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con cita de su anterior sentencia de 22 de diciembre de 2022 (procedimiento ordinario 745/21)* en la que se había tratado la misma cuestión, 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». «[...] 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». «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 cuestión de interés casacional.

La 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 contencioso-administrativa.

Esta misma cuestión ha sido examinada por *esta Sala en reciente sentencia nº 377/2026, de 25 de marzo (casación 1961/2023)*, que resuelve el recurso de casación interpuesto por la misma entidad Plenoil, S.A. aquí recurrente contra otra sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En consecuencia, en los apartados que siguen habremos de reiterar consideraciones que ya expusimos en la citada sentencia nº 377/2026, de 25 de marzo. Veamos.

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 dominio 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 su sentido, 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 informa de que la instalación 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 trámite irrelevante ni una actuación administrativa carente de trascendencia para la esfera jurídica del administrado.

Este Tribunal Supremo alcanzó esta misma conclusión en *sentencia de 22 de noviembre de 2007 (recurso 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. 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 procedencia de que declaremos haber lugar al recurso de casación, debiendo anularse la sentencia impugnada y devolverse las actuaciones a la Sala del Tribunal Superior de Justicia 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 de los motivos de impugnación planteados en el recurso de instancia.

TERCERO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

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 impugnabile de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debemos declarar, reiterando lo ya declarado por *esta Sala en sentencia nº 377/2026, de 25 de marzo (casación 1961/2023)*, que la respuesta dada a la referida consulta previa es susceptible de ser impugnada de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

CUARTO.- Resolución del recurso y costas procesales.

Por las razones expuestas en los apartados anteriores, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación y anulemos la sentencia recurrida, debiendo devolverse las actuaciones a la Sala del Tribunal Superior de Justicia 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 de los motivos de impugnación planteados en el recurso de instancia.

De conformidad con lo dispuesto en los *artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia habida cuenta que lo que vamos a acordar en la parte dispositiva es la devolución de las actuaciones a la Sala de la que proceden para que dicte nueva sentencia resolviendo el recurso contencioso-administrativo.

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:

1/ Ha lugar al recurso de casación nº 2404/2024 interpuesto en representación de PLENOIL S.L. contra la *sentencia nº 685/2023, de 30 de noviembre, de la Sección 6ª de Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento ordinario 744/2021)*, que ahora queda anulada y sin efecto.

2/ Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de la que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas en el proceso, sin que pueda declarar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, al haber quedado ya resuelta dicha cuestión.

3/ 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.