

España

LA IMPUGNABILIDAD DE LAS CONSULTAS A LA ADMINISTRACIÓN Y, EN PARTICULAR, DE LAS CONSULTAS URBANÍSTICAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN TRAS LAS SSTs NÚM. 377/2026 Y 553/2026

María Otero Romero y Germán Salomón Garrido Cardoso

Abogados de las Áreas de Mercantil, Público, Procesal y Arbitraje e Inmobiliario y Urbanismo de Uría Menéndez (Madrid)

La impugnabilidad de las consultas a la Administración y, en particular, de las consultas urbanísticas: estado de la cuestión tras las SSTs núm. 377/2026 y 553/2026

La respuesta de la Administración a una consulta sobre su interpretación respecto de una determinada normativa ha sido considerada de forma reiterada por la jurisprudencia como un acto no susceptible de impugnación directa en vía contencioso-administrativa, al carecer de contenido decisorio y limitarse a trasladar una opinión técnica o jurídica sin efectos vinculantes para la Administración. Las recientes Sentencias del Tribunal Supremo núm. 377/2026, de 25 de marzo, y núm. 553/2026, de 4 de mayo, introducen una excepción a esa doctrina consolidada al declarar que la respuesta a una consulta previa de viabilidad constituye un acto impugnabile de forma autónoma cuando posee carácter expresamente vinculante para la Administración. Ello plantea la

cuestión de si esta nueva doctrina puede proyectarse sobre las consultas urbanísticas ordinarias cuando la normativa aplicable les atribuya igualmente eficacia vinculante.

PALABRAS CLAVE:

Consulta urbanística; Impugnabilidad; Acto administrativo; Carácter vinculante; Tutela judicial efectiva; Pro actione, Acto de trámite.

Judicial review of administrative opinions and, in particular, opinions relating to urban planning matters: current position following Spanish Supreme Court judgments 377/2026 and 553/2026

The Administration's response to requests for guidance on the interpretation of a legal provision has consistently been regarded in Spanish case law as not being amenable to direct judicial review before the administrative courts. This is because such responses are not decisory and merely express a technical or legal opinion that does not bind the Administration. However, recent Supreme Court judgments 377/2026 of 25 March and 553/2026 of 4 May introduce an exception by holding that the response to a preliminary feasibility consultation is an independently challengeable act when it is expressly binding on the Administration. This development raises the question as to whether this new case law also applies to ordinary urban planning opinions where the applicable legal framework also makes the Administration's response binding.

KEYWORDS:

urban planning consultation; judicial review; administrative act; binding effect; effective judicial protection; pro actione principle; preparatory administrative act.

FECHA DE RECEPCIÓN: 10-06-2026

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15-06-2026

Otero Romero, María; Garrido Cardoso, Germán Salomón (2026). La impugnabilidad de las consultas a la Administración y, en particular, de las consultas urbanísticas: estado de la cuestión tras las SSTs núm. 377/2026 y 553/2026. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 70, pp. 102-112 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El derecho de los ciudadanos a obtener información de la Administración sobre el régimen urbanístico aplicable a una parcela o ámbito, o sobre la viabilidad de actuaciones que proyectan desarrollar, constituye uno de los pilares del sistema urbanístico español que, de un modo u otro, se ha plasmado en todas las legislaciones autonómicas. A través de las distintas modalidades de consulta urbanística previstas en la legislación autonómica y, en su caso, en las ordenanzas municipales, los particulares pueden conocer anticipadamente el criterio técnico y jurídico de la Administración sobre cualquier aspecto general o sobre una determinación en concreto antes de asumir los costes y riesgos asociados a la tramitación de cualquier permiso en sentido amplio (licencia, declaración responsable o comunicación previa).

Esta facultad de consulta, reconocida bajo denominaciones diversas y con regímenes jurídicos heterogéneos, cumple una función de orientación preventiva y de seguridad jurídica, permitiendo al administrado valorar la viabilidad de una determinada actuación urbanística antes de iniciar un procedimiento administrativo formal.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de la respuesta que la Administración ofrece a estas consultas ha generado controversia jurisprudencial: ¿constituye dicha respuesta un acto administrativo susceptible de impugnación autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿O se trata, por el contrario, de una mera actuación informativa, carente de contenido decisorio y, por tanto, excluida del control jurisdiccional directo?

Hasta fechas muy recientes, la respuesta de los tribunales había sido prácticamente unánime. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia ha sostenido que las consultas urbanísticas y las respuestas que reciben no constituyen actos administrativos impugnables, al limitarse a trasladar una opinión técnica o jurídica sin efectos decisorios sobre la situación jurídica del ciudadano.

Las sentencias del Tribunal Supremo núm. 377/2026, de 25 de marzo (rec. 1961/2023)¹, y núm. 553/2026, de 4 de mayo (rec. 2405/2024)² (en adelante, las “SSTS 377/2026 y 553/2026”), ambas dictadas por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, suscitan, no obstante, interrogantes sobre la fortaleza de esta arraigada doctrina. En ellas, el Alto Tribunal declara, con valor de doctrina casacional, que la respuesta a una consulta previa de viabilidad en materia de carreteras es susceptible de impugnación autónoma cuando la normativa aplicable le atribuye carácter vinculante para la Administración. Cabe cuestionarse, por tanto, si las conclusiones alcanzadas en esta jurisprudencia son ampliables a las consultas puramente urbanísticas.

La cuestión presenta, además, una indudable relevancia práctica. Dada la complejidad técnica y jurídica de las normas urbanísticas y las múltiples interpretaciones que se pueden realizar para su aplicación, las consultas urbanísticas se han convertido en un instrumento habitual para anticipar la posición de la Administración respecto de actuaciones proyectadas por particulares y operadores económicos. La respuesta obtenida condiciona con frecuencia decisiones de inversión que implican costes económicos significativos. De ahí que la determinación de su naturaleza jurídica no constituya una cuestión meramente procesal, sino un problema directamente relacionado con la efectividad de la tutela judicial, la seguridad jurídica y la confianza legítima de los administrados en la actuación administrativa.

Desde esta perspectiva, el análisis de la reciente doctrina casacional adquiere especial interés, pues obliga a replantear los criterios tradicionales sobre la impugnabilidad de las consultas administrativas y, en particular, de las consultas urbanísticas.

2. La regla general: las consultas urbanísticas no son actos impugnables

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha mantenido de forma constante que las respuestas a las consultas urbanísticas no constituyen actos susceptibles de impugnación autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta doctrina se asienta sobre una distinción clásica de la teoría general del acto administrativo: la que separa las declaraciones de voluntad, aptas para crear, modificar o extinguir situaciones

jurídicas, de las meras declaraciones de conocimiento, cuya finalidad se limita a transmitir información, valoraciones técnicas u opiniones jurídicas sin producir efectos jurídicos innovadores.

Así, la razón última de la irrecurribilidad de las consultas urbanísticas reside en la ausencia de contenido decisorio. La respuesta administrativa no crea, modifica ni extingue derechos o intereses legítimos; tampoco incorpora un mandato, autorización, prohibición o gravamen susceptible de ejecución. Su función es esencialmente informativa u orientadora, ya que permite al administrado conocer el criterio técnico o jurídico de la Administración respecto de una actuación futura, sin que ello suponga una decisión administrativa sobre una situación jurídica concreta.

Como ejemplo ilustrativo, contamos con la regulación que la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid introduce en su artículo 15 sobre las consultas urbanísticas especiales. Si bien se establece que la respuesta a estas consultas deberá ser aplicada por el ayuntamiento, posteriormente este podrá apartarse de su criterio durante la tramitación del expediente, siempre que se motive adecuadamente.

Así, la jurisprudencia ha venido negando que estas respuestas puedan calificarse como auténticos actos administrativos decisorios a los efectos de los artículos 25 y 69.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ("LJCA").

Esta construcción teórica encuentra su formulación más acabada en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3167/2008, de 27 de junio de 2008 (rec. 4235/2004)³, que sistematiza una línea jurisprudencial consolidada. En ella, el Alto Tribunal afirma que la información urbanística *"responde a un trámite meramente informativo, sin contenido decisorio, y su contenido nunca es vinculante para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad en que puede incurrir por daños y perjuicios"*. Además, *"no se trata de un informe emitido en el curso de un procedimiento, menos aún de un informe que impidiera que en ese procedimiento se dictara la resolución pertinente, susceptible de ser impugnada por el administrado, sino la respuesta a una consulta urbanística, cuya naturaleza de acto no apto para su impugnación jurisdiccional ha sido reiteradamente declarada"*, por lo que declara inadmisibles el recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 69.c) de la LJCA.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre del 2000 (rec. 2703/1995)⁴, citada posteriormente por numerosos Tribunales Superiores de Justicia (entre otras, la STSJ del País Vasco, núm. 550/2022, de 23 de noviembre —rec. 399/2021—⁵, o la STSJ de Cataluña núm. 3866/2023, de 27 de noviembre de 2023 —rec. 710/2023—⁶), sintetizó con particular claridad el núcleo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia: *"Los informes suministrados por la Administración a instancia de los propios interesados o a respuesta de consultas planteadas por los mismos, constituyen un trámite meramente informativo y carecen de la entidad para vincular a la Administración, no confiriendo a quienes lo reciben un derecho concreto y tratándose tan solo de elementos de asesoramiento valorables discrecionalmente por la Administración al pronunciarse sobre la cuestión suscitada, puesto que es criterio jurisprudencial que los actos de información, en cuanto carentes de contenido decisorio, no son objeto propio de impugnación ni en la vía administrativa ni en la vía jurisdiccional"*.

En idéntico sentido, la Sentencia del TSJ de Murcia núm. 236/2025, de 29 de mayo (rec. 29/2025)⁷, confirmó la inadmisión del recurso interpuesto contra un informe urbanístico, y señaló que *"los*

informes lo que hacen es dar lugar a los auténticos actos administrativos, en los que éstos se apoyan, y son los que podrán ser objeto, en su caso, de los correspondientes recursos. El informe no modifica por sí solo el campo jurídico de que se trate, ni modifica calificaciones urbanísticas, ni concede ni niega nada. De modo que el informe no podía impugnarse de forma separada".

De este modo, la doctrina tradicional puede sintetizarse en una idea fundamental: mientras la respuesta a la consulta urbanística se limite a proporcionar información o a expresar el criterio técnico o jurídico de la Administración sobre una actuación futura, sin producir efectos jurídicos vinculantes ni condicionar de forma necesaria la decisión administrativa posterior, nos encontraremos ante una actuación carente de contenido decisorio y, por tanto, no susceptible de impugnación autónoma en vía contencioso-administrativa.

3. ¿Cuándo cabe la impugnación? El carácter vinculante de la respuesta: la doctrina de las SSTS núm. 377/2026 y 553/2026

Partiendo de esta doctrina tradicional, y teniendo en cuenta los interrogantes que introducen las SSTS 377/2026 y 553/2026, debemos plantearnos su aplicabilidad en el seno de las consultas urbanísticas. Ambas resoluciones nacen de recursos de casación interpuestos por la misma entidad contra sendas sentencias de la Sección 6.^a del TSJ de Madrid que habían inadmitido los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las respuestas dadas por la Dirección General de Carreteras a consultas previas de viabilidad para la implantación de unidades de suministro de combustibles en una carretera de titularidad estatal.

La clave de ambos litigios reside en la regulación específica del artículo 70.9 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, conforme al cual *"la respuesta a la consulta por parte de la Dirección General de Carreteras tendrá carácter vinculante [...]"*.

El Tribunal Supremo parte de una premisa que, en realidad, aproxima estos supuestos a la doctrina tradicional: la consulta previa constituye una actuación potestativa, autónoma e independiente del procedimiento ordinario de autorización. Su formulación no implica la iniciación de un procedimiento administrativo encaminado al dictado de una resolución declarativa de derechos, ya que la respuesta emitida, cualquiera que sea su sentido, únicamente tendrá sentido en el seno de un expediente autorizador y no impide *per se* al ciudadano presentar posteriormente la correspondiente solicitud de autorización.

Sin embargo, la Sala aprecia una diferencia esencial respecto de las consultas administrativas ordinarias examinadas por la jurisprudencia precedente: *"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"*.

Es precisamente el carácter vinculante de esa respuesta el que, en ambas sentencias, determina el giro respecto de la doctrina tradicional. Sobre esta base, las SSTS 377/2026 y 553/2026 afirman lo siguiente: *"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 ser considerada ni un mero acto de trámite irrelevante ni una actuación administrativa carente de trascendencia para la esfera jurídica del administrado"*.

En respuesta a la cuestión de interés casacional, la STS 553/2026 declara expresamente, reiterando lo ya establecido en la STS 377/2026, que *"la respuesta dada a la referida consulta previa es susceptible de ser impugnada de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa"*.

Por tanto, la verdadera aportación de las SSTS 377/2026 y 553/2026 no radica tanto en reconocer la recurribilidad de una consulta previa como en identificar el elemento que transforma una actuación aparentemente informativa en una actuación materialmente decisoria. Ese elemento es la vinculatoriedad.

Así, si bien en la respuesta a la cuestión de interés casacional el Tribunal Supremo no se refiere al artículo 25.1 de la LJCA, durante el cuerpo de estas sentencias (así como en los autos de admisión de la cuestión que presenta interés casacional) la consideración de esta vinculatoriedad como un acto de trámite susceptible de ser recurrible es palpable. El razonamiento que parece seguir el Tribunal Supremo es el siguiente: si los actos de trámite cualificados que deciden directamente sobre el fondo del asunto son impugnables, las consultas administrativas vinculantes, que anticipan un determinado criterio de la Administración posteriormente aplicable durante la tramitación de un expediente administrativo, también deberían serlo.

En este sentido, la respuesta vinculante deja de ser una mera declaración de conocimiento para convertirse en una auténtica predeterminación de la decisión administrativa futura. Aunque formalmente no otorgue ni deniegue la autorización solicitada, materialmente anticipa el contenido de la resolución definitiva, condicionando de manera efectiva la posición jurídica del ciudadano. La categoría jurídica relevante ya no es la del acto meramente informativo, sino la de la actuación administrativa dotada de eficacia jurídica anticipada o condicionante, cuya incidencia sobre la esfera jurídica del particular justifica la apertura inmediata del control jurisdiccional.

4. El impacto de las SSTS sobre las consultas urbanísticas: cuestiones abiertas

La cuestión que surge de forma inmediata tras las SSTS 377/2026 y 553/2026 es si la doctrina allí fijada puede proyectarse sobre el ámbito de las consultas urbanísticas en sentido amplio. La respuesta no es evidente y exige algunas precisiones.

Ambas sentencias se dictan en aplicación del artículo 70.9 del Reglamento General de Carreteras, precepto que atribuye expresamente carácter vinculante a la respuesta emitida por la Dirección

General de Carreteras. Nos encontramos, por tanto, ante una previsión normativa específica, inserta en una normativa sectorial concreta y diseñada para un procedimiento singular.

Sin embargo, el razonamiento empleado por el Tribunal Supremo trasciende claramente el ámbito material de las carreteras. La Sala no fundamenta la impugnabilidad de la consulta en la materia regulada, sino en los efectos jurídicos que la respuesta produce. El elemento decisivo no es que la actuación administrativa se desarrolle en el ámbito viario, sino que la contestación emitida vincula al órgano que posteriormente habrá de resolver la solicitud formal, condicionando de manera efectiva el contenido de la futura decisión administrativa.

La relevancia de las SSTs 377/2026 y 553/2026 no se manifiesta tanto en el propio seno de la consulta vinculante emitida en aplicación de la legislación de carreteras, sino en que su conclusión es susceptible de ser extendida a cualquier consulta que tenga el carácter de vinculante. Así, cobran especial importancia las referencias al artículo 25.1 LJCA y la aparente consideración de estas consultas vinculantes como actos susceptibles de ser recurridos.

La doctrina casacional parece construirse, por tanto, sobre un criterio funcional. Lo determinante no es la denominación del instrumento administrativo ni su ubicación procedimental, sino su capacidad para predeterminar el resultado de una actuación administrativa posterior y proyectar efectos jurídicos relevantes sobre la esfera del ciudadano.

Precisamente por ello, la nueva doctrina plantea un interrogante particularmente relevante en materia urbanística. La legislación urbanística estatal no contiene una regulación general equivalente a la del artículo 70.9 del Reglamento General de Carreteras, ya que únicamente establece el derecho del ciudadano a ser informado de las condiciones urbanísticas de una finca determinada. *A priori*, las legislaciones autonómicas no se apartan de la norma estatal, ya que son pocas las comunidades autónomas que regulan un claro efecto vinculante para las consultas urbanísticas.

Únicamente la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias parecen introducir un efecto análogo a esta vinculatoriedad. En el caso de Cantabria, el artículo 9 regula el deber de los ayuntamientos de informar sobre las determinaciones urbanísticas de las fincas y, en el caso de que en los seis meses posteriores se solicite una posterior licencia, *"la Administración urbanística deberá atenerse a la información que contenga [la cédula urbanística] a no ser que sea constitutiva de una infracción de la ordenación urbanística aplicable, se haya emitido informe sectorial desfavorable o se haya producido una modificación del planeamiento o de la normativa"*. En caso contrario, daría lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración. En prácticamente idéntico sentido se pronuncia el artículo 24 de la normativa asturiana. En ambos supuestos, indudablemente, podría plantearse la aplicabilidad de esta jurisprudencia.

En menor medida, el artículo 426 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, no dispone que la Administración urbanística esté vinculada por las consultas emitidas, si bien establece que el apartarse de los criterios y previsiones facilitados puede dar lugar a indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, conforme a la legislación sobre responsabilidad patrimonial.

Fuera de estos casos, la regla general en el resto de las legislaciones autonómicas suele ser la regulación de cédulas, certificados o informes meramente informativos.

No obstante, existen casos de ordenanzas municipales que parecen atribuir expresamente (o tácitamente) carácter vinculante a determinadas consultas urbanísticas. Citamos a continuación algunos ejemplos.

La redacción del artículo 15 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, que trata sobre las consultas urbanísticas especiales, es un caso paradigmático para las dificultades que puede presentar la aplicación de esta doctrina a la práctica administrativa. Así, su dicción es la siguiente: *"Las contestaciones a estas consultas serán aplicadas por el Ayuntamiento, siempre que no se modifique la normativa de aplicación, debiendo en este caso adaptarse la actuación urbanística a la normativa vigente y sin perjuicio de los informes y dictámenes que se emitan en relación con los procedimientos medioambientales. En el caso de que el Ayuntamiento se aparte del criterio recogido en la consulta, deberán motivarse adecuadamente las razones por las que no se ha seguido el criterio de la consulta"*.

Como puede observarse, la calificación vinculante no aparece en su redacción e, incluso, se establece la posibilidad de que el Ayuntamiento se aparte con posterioridad, de forma motivada, del criterio recogido en la consulta. No obstante, no cabe duda de que las sentencias aquí expuestas abren la puerta a la impugnación de estas consultas urbanísticas especiales.

Un ejemplo más claro es el artículo 13 de la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza sobre la Consulta urbanística especial: *"Las contestaciones a estas consultas [...] serán vinculantes para la Administración municipal en la correspondiente licencia urbanística, siempre que no se modifique la normativa aplicable ni el supuesto de hecho de la consulta, en cuyo caso la resolución de la solicitud de licencia podrá apartarse de ella, motivándolo debidamente [...]"*.

También es interesante citar la Ordenanza Reguladora de Licencias Urbanísticas y de Actividades y de otros Títulos Habilitantes del Ayuntamiento de Valencia, que prevé dos tipos de consultas: las consultas de viabilidad urbanística, cuyo objeto es meramente informativo, y las consultas de viabilidad patrimonial, cuyos dictámenes deben ser reproducidos durante la tramitación del título habilitante correspondiente, salvo que se hayan alterado las circunstancias que las motivaron.

Estos ejemplos autonómicos y municipales citados son un claro ejemplo de la dificultad de extender esta doctrina de forma general a la práctica urbanística y de la necesidad de realizar el análisis caso por caso.

No obstante, si la vinculatoriedad de la respuesta constituye el elemento determinante para apreciar la existencia de una actuación administrativa susceptible de control jurisdiccional, resulta difícil negar la identidad de razón entre los supuestos examinados por el Tribunal Supremo y aquellas consultas urbanísticas respecto de las cuales su propia normativa (incluso municipal) impone una vinculación efectiva para el órgano que posteriormente deberá resolver sobre la autorización.

En efecto, cuando la normativa aplicable atribuye carácter vinculante a la contestación administrativa, el ciudadano conoce anticipadamente cuál será el criterio que condicionará la resolución futura. La respuesta deja entonces de cumplir una función meramente orientadora para convertirse en una verdadera decisión anticipada sobre la viabilidad de la actuación proyectada.

Por tanto, obligar al administrado a promover un procedimiento completo de licencia, con los costes técnicos, económicos y temporales que ello implica, para poder impugnar una decisión cuyo resultado ya aparece jurídicamente predeterminado, podría resultar difícilmente conciliable con las exigencias derivadas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el propio principio *pro actione*, según el cual las causas de inadmisión deben interpretarse de manera compatible con el derecho de acceso a la jurisdicción, evitando soluciones excesivamente formalistas o rigoristas que impongan sacrificios desproporcionados a los intereses legítimos de los ciudadanos.

En todo caso, no parece posible extrapolar automáticamente la doctrina casacional a cualquier consulta urbanística. Las SSTS 377/2026 y 553/2026 descansan sobre una previsión normativa expresa que atribuye efectos vinculantes a la respuesta administrativa. Por ello, la extensión de dicha doctrina debería quedar limitada a aquellos supuestos en que la normativa aplicable establezca de manera clara y efectiva esa vinculación. En ausencia de tal previsión, parece que, *a priori*, continuaría siendo aplicable la doctrina tradicional que considera las consultas urbanísticas como actuaciones meramente informativas, carentes de contenido decisorio y, por ello, no susceptibles de impugnación autónoma.

En definitiva, las SSTS 377/2026 y 553/2026 no alteran la regla general de la irrecurribilidad de las consultas urbanísticas, pero sí introducen un criterio interpretativo novedoso que podría abrir la puerta a la impugnación directa de aquellas consultas a las que el ordenamiento atribuya un auténtico efecto vinculante. Corresponderá a la futura jurisprudencia determinar hasta qué punto este nuevo enfoque trasciende el ámbito específico de la legislación en materia de carreteras y se proyecta sobre el resto de normativa sectorial, incluidas las consultas urbanísticas reguladas por la normativa autonómica y local.

5. Conclusiones

Del análisis de la evolución jurisprudencial y, en particular, de las recientes sentencias núm. 377/2026, de 25 de marzo, y 553/2026, de 4 de mayo, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- i. La regla general continúa siendo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto directamente contra las respuestas a consultas urbanísticas. La jurisprudencia tradicional ha considerado de forma constante que estas actuaciones constituyen meras declaraciones de conocimiento o información, carentes de contenido decisorio y, por tanto, no susceptibles de impugnación autónoma conforme a los artículos 25 y 69.c) de la LJCA.
- ii. Las SSTS núm. 377/2026 y 553/2026 introducen una excepción de singular relevancia al declarar que la respuesta a una consulta previa de viabilidad regulada en el artículo 70.9

del Reglamento General de Carreteras es susceptible de impugnación autónoma cuando tiene carácter vinculante para la Administración. La Sala considera que esa vinculación proyecta efectos jurídicos suficientemente relevantes sobre la esfera del ciudadano como para justificar el acceso inmediato al control jurisdiccional.

- iii. En consecuencia, la doctrina fijada por las SSTS 377/2026 y 553/2026 podría proyectarse sobre aquellas consultas urbanísticas respecto de las cuales la normativa aplicable atribuya expresamente carácter vinculante a la respuesta administrativa. Cuando la contestación predetermine el criterio que habrá de seguir el órgano competente para resolver la licencia o autorización posterior, concurren razones sustancialmente análogas a las apreciadas por el Tribunal Supremo en el ámbito de la legislación en materia de carreteras.
- iv. No obstante, la extensión de esta doctrina debe efectuarse con cautela. La impugnabilidad no puede presumirse por el mero hecho de que la consulta sea relevante para el ciudadano, sino únicamente cuando exista una vinculación jurídica efectiva y normativamente prevista que transforme la respuesta en una auténtica decisión anticipada sobre la actuación proyectada. En ausencia de esa vinculación expresa, continuará siendo aplicable la doctrina tradicional de la irrecurribilidad.

Notas

- 1 ECLI:ES:TS:2026:1393.
- 2 ECLI:ES:TS:2026:1871.
- 3 ECLI:ES:TS:2008:3167.
- 4 ECLI:ES:TS:2000:7223.
- 5 ECLI:ES:TSJPV:2022:4057.
- 6 ECLI:ES:TSJCAT:2023:10033.
- 7 ECLI:ES:TSJMU:2025:1093.