

ANÁLISIS



Procesal y Arbitraje

La suspensión por silencio positivo es impugnabile por los interesados, pero ¿cuál es el plazo para recurrir?

El Auto del Tribunal Supremo de 23 de julio del 2026 reconoce que la suspensión cautelar producida por silencio positivo constituye un acto administrativo impugnabile, colmando una laguna del artículo 117.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común en las relaciones triangulares. Sin embargo, el auto incurre en una contradicción al aplicar el plazo de dos meses del artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando el plazo que se aplica a los actos presuntos estimatorios es el de seis meses.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

HELENA VILLENA ROMERA

Abogada del Área de Público y Sectores Regulados
de Gómez-Acebo & Pombo

El Auto del Tribunal Supremo de 23 de julio del 2026 reconoce que la suspensión cautelar producida por silencio positivo constituye un acto administrativo impugnabile, colmando una laguna del artículo 117.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común en las relaciones triangulares. Sin embargo, el auto incurre en una contradicción al aplicar el plazo de dos meses del artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando el plazo que se aplica a los actos presuntos estimatorios es el de seis meses.

El Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de julio del 2026 (recurso ordinario 191/2026, ponente: don Diego Córdoba Castroverde) contiene un pronunciamiento de gran relevancia práctica en el proceso contencioso-administrativo.

El auto resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa (Energías Renovables de Ormuz S.L.U.) contra la suspensión por silencio positivo de las autorizaciones administrativas concedidas para la construcción de un parque eólico y sus infraestructuras de evacuación ubicadas en las provincias de Teruel y Castellón.

La instalación del parque eólico contaba con las autorizaciones exigidas legalmente (autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción), pero su ejecución fue suspendida, en aplicación del artículo 117.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al no haberse resuelto expresamente en plazo las solicitudes de suspensión formuladas en los recursos de alzada interpuestos por terceros (una asociación ecologista) contra dichas autorizaciones.

El abogado del Estado se opuso al recurso alegando, en primer lugar, falta de jurisdicción,

por considerar que la suspensión no es un acto administrativo, ya que no emana de la Administración, sino que se produce por ministerio de la ley, esto es, por la mera aplicación de la previsión contenida en el artículo 117.3 de la Ley 39/2015, de modo que lo que realmente se estaría impugnando es dicha previsión legal. En segundo lugar, alegó extemporaneidad por entender que desde que la empresa conoció la suspensión hasta que interpuso el recurso había transcurrido ya el plazo de dos meses del artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El auto del Tribunal Supremo reviste especial importancia porque esta situación se produce con cierta frecuencia en los proyectos de energías renovables: las asociaciones ecologistas recurren la autorización otorgada y solicitan la suspensión; la Administración no resuelve sobre ella en plazo y, por ello, la ejecución queda suspendida por el silencio positivo sin que el titular de la instalación haya sido siquiera notificado de esta circunstancia.

El problema es que el legislador, al redactar el artículo 117.3 no pensó en este tipo de relaciones triangulares, por lo que obvió toda referencia a posibles terceros interesados.

El auto del Tribunal Supremo subsana en parte esta laguna legal, pero incurre, a nuestro juicio, en una contradicción jurídica en lo que se refiere a la extemporaneidad del plazo.

En primer lugar, la Sala aclara que la suspensión cautelar obtenida por silencio es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El auto razona que la estimación por silencio positivo que prevé el citado precepto, como cualquier otra estimación por acto presunto, reviste la naturaleza de un acto administrativo, tal como dispone el artículo 24.2 de la

Ley del Procedimiento Administrativo Común: «La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizador del procedimiento».

Esta suspensión cautelar se extinguirá cuando la Administración dicte la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.5 de dicha última ley; pero en tanto ello no suceda, como dice el auto, «existe un acto administrativo que produce efectos positivos y negativos para los interesados».

El auto afirma que este acto es recurrible por aplicación de los artículos 25 y 46 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la jurisprudencia, que admiten la posibilidad de impugnar tanto actos expresos como presuntos. No admitirlo así, añade, «implicaría situar a la parte a la que afecta de forma negativa esta suspensión en una situación de absoluta indefensión».

La Sala rechaza, por consiguiente, la primera causa de inadmisibilidad alegada por el abogado del Estado, pero estima, en cambio, la relativa a la extemporaneidad del plazo con una argumentación jurídica que incurre, a nuestro juicio, en una contradicción jurídica respecto del plazo para interponer el recurso.

Tras reconocer el carácter recurrible de la estimación presunta de la medida cautelar, el auto afirma, sin más, que «este acto está sujeto al plazo de impugnación previsto en el artículo 46.1 de la LJ», sin adentrarse en la compleja exégesis jurídica que requiere la correcta interpretación de este artículo.

De acuerdo con este precepto, «el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día

siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses [...]».

Ocurrió que, hace ya más de una década, la doctrina jurídica y la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se mostraron contrarias a aplicar el plazo de seis meses para recurrir en casos de silencio administrativo negativo. Sus argumentos fueron dos: primero, que el silencio negativo equivale a una notificación defectuosa, que sólo produce efectos cuando el interesado presenta su recurso; y, segundo, que el silencio negativo no es un verdadero «acto presunto», sino una simple ficción legal. Esta línea fue confirmada después por el Tribunal Constitucional, que en numerosas sentencias de amparo declaró que inadmitir un recurso contra una desestimación por silencio por haber pasado los seis meses vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. Sin embargo, como el Tribunal Constitucional no se planteó declarar el precepto inconstitucional, éste seguía formalmente en vigor, aunque en la práctica no se aplicaba.

Ante la inseguridad jurídica que generaba esta situación, se acabó planteando una cuestión de inconstitucionalidad contra el precepto. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 52/2014, de 10 de abril, salvó su constitucionalidad mediante una interpretación conforme: entendió que la referencia a los actos «presuntos» del artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sólo se aplica a las estimaciones por silencio positivo, y no al silencio negativo, de manera que el plazo de caducidad de seis meses no rige cuando la Administración desestima por silencio. *A sensu contrario*, el plazo de seis meses sí rige y se aplica a las estimaciones por silencio,

como es el caso de la estimación presunta de la solicitud de cautelares.

Por consiguiente, una vez reconocido que la estimación presunta de la suspensión de un acto administrativo es recurrible, el plazo para interponer el recurso no puede ser otro que el de seis meses previsto por el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este plazo, según precisa el precepto, «se contará, para el solicitante y otros interesados, a partir del día siguiente en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto». En este caso, el acto presunto se produjo por el transcurso de un mes de la solicitud de suspensión por la asociación ecologista recurrente; sin embargo, la empresa no tuvo conocimiento de esta suspensión hasta tiempo después, cuando con fecha 10 de julio del 2025 la Administración le dirigió una *comunicación* en la que ponía en su conocimiento que se suspendía la ejecución de los

Administración. Antes de esta notificación, la suspensión no habría de surtir efecto alguno para la empresa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39.2 de la citada ley (ni esta incurriría, por tanto, en infracción alguna por proseguir sus actividades).

El auto reconoce la necesidad de notificación y califica la comunicación recibida por la empresa de «notificación defectuosa» por limitarse a indicar que se había producido el silencio sin incluir los demás elementos que exige el artículo 40 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (en particular, la indicación de los recursos y el plazo para interponerlos).

De acuerdo con el régimen establecido para las notificaciones defectuosas por el artículo 40.3 de dicha ley, el plazo para recurrir únicamente podía computarse desde que la empresa hubiera realizado «actuaciones que sup[usieran] el conocimiento del contenido», lo que en este caso cabe interpretar que tuvo

lugar. Según señala el auto, dicho conocimiento tuvo lugar cuando la empresa accedió al expediente administrativo, el 23 de marzo del 2026, «fecha en la que pudo comprobar y elaborar un listado de los recursos administrativos interpuestos contra las autorizaciones administrativas y constató que no se ha-

bían resuelto ni las solicitudes de suspensión ni los recursos de alzada».

Pues bien, tomando esta fecha como *dies a quo* para el cómputo del plazo de seis meses, cuando la empresa interpuso el recurso el 5 de junio del 2026, no había transcurrido aún el plazo de seis meses previsto en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción

El auto supone un gran avance en el control jurisdiccional de las suspensiones otorgadas por acto presunto

actos impugnados (las autorizaciones concedidas) en virtud de lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común.

Con todo, siendo la empresa entidad interesada en conocer la suspensión por acto presunto y en poder interponer un recurso contra ella, debió ser notificada de su producción por la

Contencioso-Administrativa. El recurso no era, por tanto, extemporáneo.

En definitiva, el auto supone un gran avance en el control jurisdiccional de las suspensiones otorgadas por acto presunto, pero incurre en una contradicción jurídica porque, por un lado, afirma que el acto de suspensión producido

por silencio positivo, «a diferencia de los actos presuntos desestimatorios, sí está sujet[o] a plazo de impugnación» por el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero, por otro lado, no aplica el plazo de seis meses para recurrir que dicho precepto establece para los actos presuntos estimatorios.