

Silencio positivo, suspensión cautelar y procedimientos bifásicos: una precisión necesaria del Tribunal Supremo

Analizamos una reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que delimita el alcance del silencio positivo suspensivo previsto en el artículo 117.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en los procedimientos administrativos complejos, en especial aquéllos en los que intervienen varias Administraciones y en los que un acto ambiental previo se integra en una autorización sustantiva posterior.

En estos procedimientos administrativos, especialmente en los procedimientos vinculados a proyectos de infraestructuras, es frecuente que intervengan varias Administraciones con competencias distintas. Una puede actuar como órgano ambiental; otra, como órgano sustantivo encargado de autorizar el proyecto. Esa estructura bifásica plantea una cuestión práctica de gran relevancia: ¿qué ocurre si se recurre el acto ambiental previo y se solicita su suspensión? ¿Debe paralizarse automáticamente el procedimiento principal? ¿Puede una suspensión obtenida por silencio afectar a la validez de una autorización dictada por otra Administración?

La sentencia nº 643/2026, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 27 de mayo de 2026 [[ECLI:ES:TS:2026:2326](#)], aborda precisamente este problema en relación con el artículo 117.3 de la LPAC, que prevé que la ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si la Administración no resuelve expresamente la solicitud de suspensión en el plazo de un mes.

La cuestión no es menor. Una lectura apresurada de ese precepto podría permitir que la falta de respuesta de una Administración ante una solicitud cautelar formulada contra un acto instrumental contaminase, incluso de forma sobrevenida, actos dictados por otra Administración distinta en el procedimiento sustantivo. El resultado sería especialmente problemático en sectores en los que la tramitación administrativa se articula mediante informes, declaraciones, calificaciones o autorizaciones parciales que se integran después en una resolución final.

I. El problema: la suspensión de un acto ambiental previo

El caso tenía su origen en la autorización administrativa de una infraestructura eléctrica. Antes de que la Administración con competentes sustantivas otorgase la autorización, el proyecto había obtenido una calificación ambiental favorable, emitida por la Administración local.

Un interesado recurrió esa calificación ambiental en reposición y solicitó su suspensión al amparo del artículo 117 de la LPAC. La Administración local no resolvió expresamente la solicitud cautelar en el plazo de un mes. La sentencia de instancia entendió que la calificación ambiental había quedado suspendida por silencio positivo, y, sobre esa base, anuló la autorización administrativa dictada por la Administración sustantiva.

El razonamiento de la Sala de instancia descansaba, en esencia, en que la autorización no podía apoyarse en una calificación ambiental que, a juicio de la Sala, carecía de ejecutividad, por estar suspendida. Además, reprochaba a la Administración sustantiva haber continuado la tramitación y haber resuelto antes de que transcurriera el plazo de un mes previsto en el artículo 117.3 de la LPAC.

II. La importancia de distinguir entre solicitud de suspensión y suspensión efectiva

La sentencia del Tribunal Supremo permite recordar una primera idea básica: la mera interposición de un recurso administrativo, incluso acompañado de una solicitud de suspensión, no suspende por sí sola la ejecutividad del acto impugnado.

La regla general sigue siendo la ejecutividad de los actos administrativos. La suspensión es una excepción. Y el silencio positivo del artículo 117.3 de la LPAC sólo despliega sus efectos una vez transcurrido el plazo legal sin resolución expresa.

Esta precisión es esencial cuando, como ocurría en el caso examinado, la Administración sustantiva dicta su autorización antes de que haya transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud de suspensión formulada ante la Administración ambiental. En ese momento, el acto ambiental previo era ejecutivo. La Administración encargada de autorizar el proyecto no estaba obligada a paralizar el procedimiento por la sola existencia de un recurso administrativo interpuesto ante otra Administración en el que se formuló una solicitud de suspensión que estaba pendiente de resolverse.

Aceptar lo contrario conduciría a una situación difícilmente compatible con los principios de eficacia, impulso de oficio y obligación de resolver en plazo. La Administración con competencias sustantivas tendría que detener su procedimiento no porque el acto previo estuviese suspendido, sino por la mera posibilidad de que otra Administración no resolviera en plazo una solicitud de suspensión.

III. Procedimientos bifásicos: el silencio de una Administración no puede proyectarse sin matices sobre la actuación de otra

La segunda idea relevante que extraemos de la sentencia se refiere a la naturaleza bifásica del procedimiento.

El artículo 117.3 de la LPAC cumple una función garantista, pues evita que la falta de respuesta de la Administración ante una solicitud cautelar vacíe de contenido la tutela del interesado. Pero esa lógica debe interpretarse en relación con el contexto procedimental en el que opera.

Cuando interviene una sola Administración, la consecuencia del silencio se proyecta sobre la propia Administración que tenía el deber de resolver la solicitud de suspensión. Sin embargo, en un procedimiento en el que intervienen Administraciones distintas, la cuestión cambia. En este caso, la inactividad del órgano que debía resolver la solicitud cautelar no puede trasladarse automáticamente, y menos aún con efectos invalidantes, a los actos dictados por otra Administración que actúa en el ejercicio de sus propias competencias.

De lo contrario, se penalizaría a la Administración con competencias sustantivas por una omisión que no le es imputable, y que, además, puede no conocer. Y se introduciría un factor de incertidumbre muy relevante en procedimientos ya de por sí complejos, como los de autorización de infraestructuras energéticas, ambientales, urbanísticas e industriales, en los que los tiempos en la obtención de los títulos habilitantes son fundamentales.

IV. La impugnación de actos instrumentales y sus límites

La sentencia también resulta relevante desde la perspectiva de la impugnación de actos instrumentales o de trámite.

En muchos procedimientos ambientales, los informes, declaraciones o calificaciones previas no son resoluciones autónomas e independientes, ya que se integran en la autorización sustantiva posterior. Su función es condicionar o informar la decisión final, pero no siempre agotan por sí mismos la vía administrativa, ni producen efectos autónomos susceptibles de impugnación separada.

Esta distinción es importante, porque no puede atribuirse a cualquier recurso contra un acto instrumental la virtualidad de paralizar todo el procedimiento principal.

Y menos aun cuando la Administración que debe resolver el recurso o la solicitud de suspensión no es la misma Administración que debe otorgar la autorización sustantiva.

Una interpretación excesivamente amplia del artículo 117.3 de la LPAC permitiría desplazar sobre el órgano sustantivo las consecuencias de una solicitud de suspensión formulada ante otra Administración y referida a un acto previo de carácter instrumental y no decisorio. Ello podría generar una suerte de suspensión automática *de facto* del procedimiento principal, no prevista expresamente por la norma, y difícilmente conciliable con la estructura de los procedimientos bifásicos y con la atribución de competencias a las distintas Administraciones que intervienen en ellos.

V. Una enseñanza práctica para la tramitación de proyectos

La sentencia ofrece varias lecciones prácticas para la tramitación y defensa de proyectos sujetos a la intervención de distintas Administraciones.

La primera es que no toda solicitud de suspensión tiene efectos paralizantes inmediatos. Mientras no exista suspensión expresa, o no haya transcurrido el plazo legal para que opere el silencio positivo, el acto administrativo conserva su ejecutividad.

La segunda es que, en procedimientos bifásicos o multifásicos, debe analizarse con precisión qué Administración tenía el deber de resolver, sobre qué acto recae la solicitud de suspensión y en qué momento se dictó la resolución sustantiva. No basta con invocar de forma abstracta el artículo 117.3 de la LPAC.

La tercera es que la impugnación de actos instrumentales o de trámite debe tratarse con especial cautela. En muchos procedimientos ambientales, los informes, declaraciones o calificaciones previas se integran en una resolución final y no siempre son susceptibles de impugnación autónoma. Permitir que recursos dirigidos contra actos no definitivos produzcan efectos suspensivos automáticos sobre todo el procedimiento puede distorsionar el sistema de recursos y generar inseguridad jurídica y dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos.

La cuarta es que la Administración con competencias sustantivas no puede quedar indefinidamente condicionada por la eventual falta de respuesta de otra Administración ante una solicitud de suspensión. En procedimientos complejos, la coordinación interadministrativa es esencial, pero no puede confundirse con una transmisión automática de efectos suspensivos entre órganos con competencias distintas.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2026 aporta una precisión importante sobre el alcance del silencio positivo suspensivo del artículo 117.3 de la LPAC en los procedimientos administrativos complejos.

Su relevancia va más allá del caso concreto. En sectores regulados, donde los procedimientos suelen construirse mediante la intervención sucesiva de varias Administraciones, una interpretación automática y expansiva del silencio cautelar podría convertirse en un factor de bloqueo e incertidumbre.

El Tribunal Supremo recuerda que la garantía de suspensión por silencio administrativo del interesado no puede transformarse en una causa de invalidez de actos dictados válidamente por otra Administración. La suspensión por silencio tiene su espacio propio, pero no puede operar al margen de la estructura del procedimiento, del momento en que se dicta cada acto y de la distribución competencial entre las distintas Administraciones.

En suma, la sentencia refuerza la idea fundamental de que la protección cautelar y la seguridad jurídica deben convivir. Y en los procedimientos bifásicos esa convivencia exige distinguir cuidadosamente entre el acto recurrido, la Administración que debe resolver la suspensión y la validez de los actos posteriores dictados por el órgano con competencias sustantivas.