

ESTUDIOS

PLURALIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER Y NOTIFICAR: EL ART. 120 DE LA LEY 39/2015

MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO
Universidad de Huelva

Cómo citar/Citation

Núñez Lozano, M. del C. (2025).
Pluralidad de recursos administrativos y suspensión del plazo para resolver y notificar:
el art. 120 de la Ley 39/2015.
Revista de Administración Pública, 227, 13-42.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.01>

Resumen

Una de las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es la regulación de la suspensión del plazo para resolver y notificar en el supuesto de interposición de una pluralidad de recursos administrativos contra el mismo acto, cuando a su vez ya se ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo. Este trabajo analiza el art. 120 de la Ley, que es el que regula la materia, con la finalidad de dar respuesta a las numerosas cuestiones que plantea.

Palabras clave

Pluralidad de recursos administrativos; suspensión del plazo; recurso contencioso-administrativo.

Abstract

One of the innovations introduced by the Law 39/2015, of October 1st, on Common Administrative Procedure of the Public Administrations, is the regulation of the suspension of the deadline for resolving and notifying in the event of a plurality of administrative remedies against the same act, when an appeal for judicial review has already been filed. This paper analyzes the article 120 of the Law, which regulates the matter, in order to answer the numerous questions it raises.

Keywords

Plurality of administrative remedies; suspension of the deadline; contentious-administrative appeals.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PRIMERA APROXIMACIÓN AL ART. 120 DE LA LEY 39/2015. III. LA ANTERIOR INTERPOSICIÓN DE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. IV. PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE ES SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN EL ART. 120. SU RELACIÓN CON EL ART. 22.1.G) DE LA LEY 39/2015. V. DÉFICITS DE REGULACIÓN QUE PRESENTA EL ART. 120. 1. EL PRESUPUESTO DE HECHO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN DE SUSPENDER EL PLAZO PARA RESOLVER Y NOTIFICAR. 2. EL ACUERDO DE SUSPENSIÓN. 3. EL RECURSO CONTRA EL ACUERDO DE SUSPENSIÓN. 4. EL LEVANTAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS. VI. EFECTOS QUE PRODUCE LA REGULACIÓN. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA-CAP), respecto de la anterior legislación de procedimiento, ha sido la regulación de la suspensión del plazo para resolver (y notificar, debemos añadir) en el supuesto de interposición de una pluralidad de recursos contra un mismo acto.

Es el art. 120, «Pluralidad de recursos», el que ha introducido el supuesto de suspensión en los siguientes términos:

1. Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

2. El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo.

La interposición del correspondiente recurso por un interesado, no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

3. Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

Hasta la fecha, próxima ya la LPACAP a cumplir una década y salvo error por mi parte, no existe ningún estudio monográfico sobre el nuevo artículo, destacado en la propia exposición de motivos de la ley y que, saludado favorablemente en la versión que ofrecía el anteproyecto de ley¹, ha sido objeto tanto de críticas² como de elogios³.

Esta circunstancia invita a ensayar un análisis del precepto algo más detenido del que es habitual cuando se aborda en su conjunto la materia de los recursos administrativos.

II. PRIMERA APROXIMACIÓN AL ART. 120 DE LA LEY 39/2015

El art. 120 regula la suspensión del plazo para resolver (y notificar) cuando deben resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traen causa de un mismo acto administrativo.

Tal suspensión es posible cuando se ha interpuesto un recurso judicial «contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio». El precepto, pues, le brinda a la Administración la oportunidad de esperar para resolver a que exista un previo pronunciamiento judicial.

Si bien este estudio se centra en la suspensión motivada por la previa existencia de un proceso contencioso-administrativo en curso, no resulta ocioso advertir que el art. 120 alude al «recurso judicial», sin ceñir el supuesto a la pluralidad de recursos administrativos previos a la vía contencioso-administrativa. Ello implica que la suspensión del plazo puede operar igualmente cuando se trate de una plu-

¹ Informe del Consejo General del Poder Judicial de 5 de marzo de 2015.

² M. Sánchez Morón (2020), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, 16^a edición (pág. 863); C. Barrero Rodríguez (2016), «Lección 7. La revisión de los actos en vía administrativa», en C. Barrero Rodríguez (coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, 3^a edición (págs. 288 y 289); y T. Cobo Olvera y T. A. Cobo Peralta (2023), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ley 39/2015, de 1 de octubre*, Las Rozas de Madrid: Sepin, 2^a edición (pág. 656).

³ C. Cierco Seira (2016), «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», en F. López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid: INAP, págs. 519-609, se refiere a «la novedosa y acertada previsión» y expresa que «es un acierto indiscutible» (págs. 755 y 764). E. Moreu Carbonell (2016), «Valoración del sistema español de recursos administrativos: conclusiones», en F. López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid: INAP, págs. 827-838, anota el art. 120 LPACAP en el capítulo de las novedades muy destacables de la ley, quizás minusvalorado inicialmente (pág. 636). Con mayor cautela, N. Magaldi (2016), «Capítulo VIII. Recursos administrativos», en H. Gonsálbez Pequeño, *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, págs. 451-512, ha manifestado que, en atención a las finalidades perseguidas, el precepto debe acogerse *a priori* con satisfacción (pág. 485).

ralidad de recursos previos a la vía judicial social, necesarios para cumplir el requisito del agotamiento de la vía administrativa previa (art. 69 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social).

De acordarse la suspensión, tal decisión ha de ser notificada a los interesados, que a su vez quedan habilitados para recurrir la medida. Puntualiza la norma que la eventual presentación de un recurso no afecta a los restantes procedimientos suspendidos.

Emitido el esperado pronunciamiento judicial, este se comunica a los interesados, pudiendo la Administración dictar resolución sin otro trámite que el de audiencia cuando proceda.

Para el Consejo General del Poder Judicial, en su pronunciamiento sobre el anteproyecto de ley:

Se trata, por tanto, de articular los efectos de la pendencia de un recurso judicial contra la resolución que decida uno de los diversos recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo, estableciendo el remedio de la suspensión del plazo para resolver el recurso administrativo [...]. La norma propuesta por el prelegislador trata de conciliar, por tanto, los diversos derechos, principios e intereses en juego, desde la seguridad jurídica que late bajo el tratamiento procesal o procedimental de la litispendencia y conexidad, pasando por la vinculación al resultado del control jurisdiccional de la actividad de la Administración, así como por la salvaguarda del derecho de audiencia del administrado y el respeto de su derecho a obtener la respuesta de la Administración sin dilaciones, hasta, en fin, el interés general que representa la reducción de la carga de tramitación y resolución de los diversos recursos pendientes⁴.

El Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto⁵ no abordó de manera tan directa la finalidad de la nueva regla de suspensión, aunque sí introdujo una referencia colateral a la litispendencia al aludir al supuesto de hecho determinante de la aplicación del precepto:

[...] que exista una pluralidad de recursos contra un mismo acto que se encuentre ligado a una situación de litispendencia, que es lo que justifica la posibilidad de suspender el plazo de resolución de los recursos aún en tramitación.

La doctrina, por su parte, ha destacado la finalidad de ahorrar trabajo administrativo⁶.

⁴ La referencia al respeto del derecho a obtener una respuesta sin dilaciones se explica a la vista del texto del anteproyecto, que contemplaba el derecho a oponerse a la suspensión. Más adelante volveré sobre ello.

⁵ Dictamen 275/2015, Comisión Permanente, de 29 de abril.

⁶ N. Magaldi (2016, pág. 485); D. Gómez Fernández (2021), «Art. 120. Pluralidad de recursos administrativos», en C. Campos Acuña (dir.), *Comentarios a la Ley 39/2015 de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Madrid: El

En mi opinión, el nuevo precepto no guarda relación con la litispendencia. La litispendencia, como es sabido, es una causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo que impide el conocimiento de un asunto cuando se encuentra en tramitación otro proceso en el que coinciden sujetos, *causa petendi y petitum*. Por consiguiente, la litispendencia no opera cuando no coinciden las partes ni, obviamente, se predica de la concurrencia de la vía administrativa con la vía judicial. Es posible que la afirmación del Consejo de Estado⁷ se deba a la trascendencia del acto como «elemento identificador de la litispendencia»⁸ o, también, a que simplemente quiso aludir a la coexistencia de los recursos administrativos con una litis pendiente.

Tampoco se justificaría, al menos en teoría, por el ahorro del trabajo administrativo, dado que, aun cuando el art. 120 LPACAP encierra una contradicción en este punto que después será subrayada, lo que se suspende es, en principio, el plazo para resolver (y notificar), no el procedimiento de recurso. En el contexto de la aplicación del precepto que comenté, si se pretende economizar el esfuerzo administrativo, habrá que acumular además los procedimientos de recurso conforme al art. 57 LPACAP⁹.

Igualmente, no considero que la finalidad inmediata del precepto sea articular un mecanismo que contribuya a garantizar el acierto de la decisión administrativa. Este es un efecto reflejo de la regulación, pero no su propósito. Si así fuera, carecería de sentido la vía de recurso.

Así las cosas, entiendo que el legislador ha intentado reducir cuantitativamente, por vía preventiva, el acceso a la jurisdicción contencioso-administra-

Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, 2ª edición, págs. 895-898 (pág. 897); y S. del Saz Cordero (2021), «Capítulo II. Recursos administrativos», en J. M. Baño León y J. J. Lavilla Rubira, *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 781-842, que apunta que se trata de «evitar el trabajo innecesario por redundante de los órganos administrativos que han de hacer frente a una infinidad de recursos cuando se trata de actos administrativos con múltiples destinatarios» (pág. 814).

⁷ El Consejo General del Poder Judicial se refirió a la litispendencia al hilo de la seguridad jurídica. Es el Consejo de Estado el que, como hemos visto, alude al acto ligado a una situación de litispendencia.

⁸ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2011, ECCLI:ES:TS:2001:681.

⁹ En todo caso, no conviene perder de vista que, como ha subrayado M. J. Domingo Zaballlos (2016), «El sistema de revisión de los actos en vía administrativa tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común. Segunda parte: los recursos administrativos», *Boletín Digital. Orden Contencioso-Administrativo*, 8, disponible en: <https://is.gd/ZIV70j>. «[...] lo propio será que poco o nada se provea, al fin y al cabo estamos ante la impugnación de una decisión administrativa, que generalmente no requiere trámites, más allá del informe de rigor previo a la resolución del recurso» (pág. 21).

tiva¹⁰. De algún modo, pues, el art. 120 comparte la misma filosofía que late en la regulación del denominado «pleito testigo»¹¹ [apdos. 2 y 3 del art. 37 y art. 111 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA en lo sucesivo)], así como en el nuevo apdo. 5 del art. 56 y en el art. 94 de la ley referida, tras la reforma llevada a cabo por el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del derecho de la Unión Europea¹².

El precepto, por otra parte, puede evitar sentencias contradictorias, ante la posibilidad de que los eventuales recursos contencioso-administrativos contra las desestimaciones de los recursos se residencien en órganos judiciales diferentes¹³.

Ahora bien, siendo en principio loables las finalidades pretendidas, ¿son solo estos los efectos que produce la nueva regulación? ¿No trae consigo ninguna otra consecuencia? Por lo que respecta a la regulación en sí misma considerada, ¿es lo suficientemente precisa? ¿No presenta ningún déficit? ¿Ofrece la necesaria seguridad jurídica? ¿Ha ponderado debidamente todos los intereses en presencia? ¿Es susceptible de ser ampliada?

¹⁰ N. Magaldi (2016, pág. 485) se ha referido al «ahorro en cuanto a carga de trabajo [...] para los órganos judiciales». D. Gómez Fernández (2021, pág. 897), por su parte, alude a la reducción de la cantidad de recursos en vía jurisdiccional.

¹¹ Véanse M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 19); V. Escuín Palop (2017), «Régimen general de los recursos administrativos», en E. Gamero Casado (dir.), S. Fernández Ramos (coord.) y J. Valero Torrijos (coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, vol. 2, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 2371-2423 (pág. 2322); S. del Saz Cordero (2021, págs. 814 y 819); L. A. Ballesteros Moffa (2022), «Causas de nulidad procesal: una revisión de la teoría de las identidades en el orden contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, 218, págs. 13-62 (pág. 50, nota 88); A. Palomar Olmeda (2022), *Procedimiento Administrativo*, Cízur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 3^a edición (pág. 775); y T. Cobo Olvera y T. A. Cobo Peralta (2023, pág. 655).

¹² Véase M. J. Alonso Mas (2024), «Luces y sombras de la reforma express de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (pleito testigo y regulación de la casación)», *Revista General de Derecho Administrativo*, 65.

¹³ Si la competencia corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo o a los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo y no se efectúa la acumulación. No es seguro que la implantación de los tribunales de instancia y del tribunal central de instancia, previstos en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, evite la posibilidad de sentencias contradictorias, habida cuenta de la estructuración de la sección en plazas judiciales.

Para poder responder adecuadamente estos interrogantes, se hace preciso un análisis más detenido que, a mi juicio, debe comenzar por lo que entiendo es uno de los elementos clave de la regulación: la circunstancia de que se hubiera interpuesto ya un recurso contencioso-administrativo.

III. LA ANTERIOR INTERPOSICIÓN DE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Uno de los presupuestos para poder suspender el plazo para resolver y notificar es, efectivamente, que ya se haya interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra el acto expreso o el silencio negativo¹⁴. No habiendo mediado el ejercicio de la acción judicial, no le es dado a la Administración decidir tal suspensión.

Suponiendo que las consecuencias gravosas del acto emanado en vía de gestión (o de la desestimación por silencio) que provoca la impugnación en vía administrativa por una pluralidad de sus destinatarios sean de tal entidad que merezca la pena la interposición del recurso judicial, es seguro que alguno de estos interesados que reciba respuesta expresa o vea desestimado su recurso por silencio obrará en consecuencia. En realidad, con esto es con lo que cuenta la ley. Y es que, aun cuando la Administración se apresure a desestimar uno de los recursos para dar paso a la vía judicial, hasta que no se interponga en esta sede un recurso no es factible la suspensión.

Pero puede suceder que se apure el plazo de dos meses para recurrir en vía contenciosa el acto que resuelve el recurso, de manera que, contando con la inevitable demora que se produce entre la interposición del recurso y el emplazamiento a la Administración¹⁵, esta ya haya resuelto los recursos administrativos pendientes, en su celo por no incumplir el plazo para resolver y notificar, sin que por tanto haya tenido la oportunidad de suspender el referido plazo. Otra opción, me atrevo a decir que no infrecuente, es que haya optado por incumplir el plazo para resolver y notificar en los restantes procedimientos de recurso administrativo, obviamente si este incumplimiento se salda con un silencio negativo (tercer apdo. del art. 24.1 LPACAP); en este supuesto, como resulta obvio, no habrá lugar la aplicación del art. 120.

Si la primera desestimación se produce por silencio administrativo, es desde luego menos probable que concurran las circunstancias necesarias para suspender el plazo de la obligación de resolver y notificar los procedimientos de recurso

¹⁴ El art. 120 se refiere, literalmente, a la «resolución administrativa» y al «correspondiente acto presunto desestimatorio», lo que excluye la estimación del recurso por silencio. Más adelante volveré sobre ello.

¹⁵ Como advierte C. Cierco Seira (2016, pág. 755), el art. 120 «requiere, como es claro, que las dos oficinas de recursos se acerquen».

todavía abiertos, toda vez que en este caso la interposición del recurso contencioso-administrativo no está sujeta a plazo, de modo que no será improbable que antes de que esto tenga lugar, la Administración haya resuelto expresamente todos los recursos o los haya desestimado por silencio administrativo, sin opción por tanto a la suspensión que regula el art. 120¹⁶.

También es muy probable que, aun cuando el primer interesado que ve su recurso administrativo desestimado por silencio se apresure a interponer recurso contencioso-administrativo, la Administración no llegue a hacer uso de la suspensión por la sencilla razón de que, tratándose del mismo acto, este habrá sido notificado a los interesados en fechas muy próximas entre sí, de manera que el plazo para resolver y notificar los recursos haya transcurrido —si es que no se ha resuelto expresamente— en el momento en el que la Administración resulte emplazada. Tal vez haya más posibilidades de acordar la suspensión si en vía de gestión se ha producido un silencio desestimatorio y los recursos de alzada o reposición se han interpuesto en fechas distantes entre sí, toda vez que en estos supuestos no existe plazo al efecto (arts. 122.1 y 124.1 LPACAP). O si los recursos interpuestos, a reservas de lo que después se dirá, son recursos extraordinarios de revisión que, según los casos, cuentan con un plazo de interposición de cuatro años o de tres meses (art. 125.2 LPACAP).

A lo expuesto debe añadirse que, si los recursos interpuestos han sido de reposición, que deben resolverse en el plazo de un mes, es mucho más improbable que lleguen a concurrir las circunstancias necesarias para que la Administración pueda suspender el plazo para resolver y notificar. Al efecto, debe tenerse en cuenta que, como ya se ha indicado, la Administración no conoce que se ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo hasta que resulta emplazada, y que la suspensión ha de acordarse y *notificarse*¹⁷ antes de que venza el plazo del procedimiento de recurso.

El carácter potestativo del recurso de reposición abre un escenario adicional. En este caso, algún o algunos interesados pueden haber optado por interponer recurso contencioso-administrativo, quizás el último día del plazo para ello o en fecha próxima a su terminación. Otros interesados en las mismas circunstancias pueden haber optado por la interposición del recurso de reposición, acaso en fecha próxima a la notificación del acto o a la producción del silencio. Así las cosas, la Administración tampoco habrá podido hacer uso de la posibilidad que le brinda el art. 120 LPACAP.

Hasta aquí este modesto ejercicio de prospectiva. Procede a continuación realizar algunas precisiones acerca de los procedimientos en los que es susceptible de aplicación el art. 120 LPACAP y la relación que guarda este precepto con el art. 22.1.g) LPACAP.

¹⁶ Véase la STSJ de Asturias 1034/2021, de 4 de noviembre, ECLI:ES:TSJAS:2021:3197.

¹⁷ Véase la STSJ de Asturias 1034/2021, de 4 de noviembre, ECLI:ES:TSJAS:2021:3197.

IV. PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE ES SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN EL ART. 120. SU RELACIÓN CON EL ART. 22.1.G) DE LA LEY 39/2015

El art. 120 se refiere a la resolución de una pluralidad de recursos administrativos. Esta mención excluye, de entrada, los procedimientos en vía de gestión¹⁸, respecto de los cuales el Consejo General del Poder Judicial llegó a presentar una propuesta que no prosperó, inserta en el documento «Medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma» (6 de mayo de 2020)¹⁹, a mi juicio tributaria de la contenida en el *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*²⁰.

Por lo que respecta al procedimiento de revisión de actos nulos (art. 106 LPACAP), considero que el art. 120, de interpretación restrictiva teniendo en cuenta el efecto de demora en cuanto al eventual acceso a la vía judicial, no resulta aplicable, puesto que aquél no es un procedimiento en vía de recurso.

Ubicado el precepto en la sección 1^a («principios generales») del cap. II («recursos administrativos») del título V de la LPACAP («De la revisión de los actos en vía administrativa»), la referencia a los recursos administrativos apunta claramente a los de alzada y reposición. También, atendiendo a la expresión utilizada («recursos administrativos»), al de revisión que, aun siendo extraordinario, no deja de ser un recurso.

¹⁸ La STSJ de Madrid 437/2023, de 30 de junio, ECLI:ES:TSJM:2023:8935, da noticia de la suspensión efectuada en un procedimiento de gestión iniciado a instancia de parte. Por otra parte, en el *Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres* núm. 12, de 20 de enero de 2020, se publica el acuerdo de suspensión de un procedimiento selectivo con base en los arts. 117.4 y 120 LPACAP; en lo que ahora interesa, el supuesto es peculiar además porque en puridad no se habían interpuesto recursos administrativos, sino que se había instado la revisión de oficio.

¹⁹ Me refiero a la propuesta de inclusión de un nuevo art. 71 bis en la LPACAP. Se proponía también la inserción de una nueva letra d) en el art. 22.2. El documento contiene también una propuesta de modificación del art. 120 LPACAP a la que más adelante me referiré. Puede consultarse en: <https://is.gd/NEfMM3>, págs. 407 y ss.

²⁰ Ministerio de Justicia, 2013. Puede descargarse desde la siguiente dirección https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/1292430803259-Informe_explcativo_y_propuesta_de_anteproyecto_de_ley_de_eficiencia_de_la_Jurisdiccion_Contencioso.PDF. Interesan las propuestas relativas a un nuevo apdo. f) en el art. 42.5 y a un nuevo apdo. tercero en el art. 75, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. C. Cierco Seira (2016, pág. 764, nota 152) reconoce la influencia del informe en la factura del art. 120; también N. Magaldi (2016, pág. 484) considera que el legislador de 2015 siguió este informe; según M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 19), el artículo recuerda una de las medidas del informe.

Respecto de este último, sin embargo, podría considerarse que la necesaria intervención del Consejo de Estado (art. 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) o del órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma cuando así esté establecido, resta interés o efectividad a la nueva regulación, toda vez que el autorizado parecer de estos órganos consultivos, aun no siendo vinculante, guiará en buena medida a la Administración concernida y a los propios interesados, de manera que la primera resolverá sin esperar un eventual pronunciamiento judicial y los últimos, en caso de desestimación obviamente, se retraerán de la vía judicial.

¿Es aplicable el art. 120 LPACAP en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas? A mi juicio, el precepto sería aplicable supletoriamente en virtud de lo previsto en el apdo. 2.a) de la disposición adicional primera de la misma ley.

¿Y en los supuestos de los denominados recursos especiales a los que se refiere el apdo. segundo del art. 112 LPACAP? Debe tenerse en cuenta que estos recursos o reclamaciones sustituyen a los recursos de alzada y de reposición, contando con un régimen jurídico propio; y que las diferentes regulaciones no prevén la suspensión de la obligación de resolver y notificar en los supuestos de pluralidad de recursos o reclamaciones. Por esta razón, el art. 120 no debería ser aplicable. Con todo, el art. 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, remite la tramitación de la reclamación «a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»; sin embargo, esta ley no contenía un precepto análogo al art. 120 LPACAP, por lo que acaso podría sostenerse que este no es aplicable; la consulta a la página del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno muestra, sin embargo, que es práctica habitual suspender el plazo para resolver y notificar reclamaciones cuando estas versan sobre un asunto previamente resuelto y residenciado en vía judicial, aun cuando el acto objeto de reclamación no sea el mismo que ha dado lugar al recurso contencioso-administrativo e incluso provenga de un órgano diferente²¹.

²¹ Pueden compararse, entre otras muchas, las resoluciones de 20 de enero de 2017, R/0544/2016, y de 23 de junio de 2026, R/0114/2016. El error del Consejo es, a mi juicio, manifiesto, porque, además de invocar el art. 120 LPACAP (cuyo presupuesto de hecho no concurre), apoya la suspensión en las causas de inadmisión previstas en el art. 69.d) LJCA (litispendencia y cosa juzgada). El error me parece todavía más grave porque la resolución recurrida en vía judicial era estimatoria y el recurso contencioso-administrativo fue interpuesto por la Administración que en vía de gestión denegó la información solicitada. Se comprende que el Consejo de la Transparencia haya querido salir al paso de la situación planteada por la presentación de varias reclamaciones que, en definitiva, persiguen el acceso a una misma información, pero ello no obsta a que la aplicación del art. 120 LPACAP haya de calificarse como errónea.

Más probable es que concurran los presupuestos de hecho necesarios cuando de recursos contractuales se trate, cuya tramitación se rige por la LPACAP con especialidades, entre las que no se encuentra la prohibición de suspender la obligación de resolver y notificar²².

Finalmente, corresponde abordar la relación existente entre los arts. 120 y 22.2.g) LPACAP.

El art. 22.2.g) prevé la posible suspensión de la obligación de resolver y notificar:

[...] [c]uando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

Para Magaldi²³, «no queda del todo claro si esta nueva causa de suspensión del art. 22 está en relación con el art. 120». Fernández Ramos²⁴ ejemplifica el supuesto recogido en el art. 22.1.g) LPACAP mediante la cita del art. 120.1.

En mi opinión, no es seguro que el art. 22.2.g) y el art. 120 hagan referencia al mismo supuesto. Me parece que es clave la cualificación del pronunciamiento judicial pendiente como «indispensable» en el primer precepto, que evoca la necesidad a que hace referencia el art. 43 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que a su vez regula las denominadas cuestiones prejudiciales homogéneas devolutivas²⁵. De este modo, la suspensión obedecería a que se encuentra pendiente un pronunciamiento judicial que constituye un presupuesto o antecedente necesario para adoptar la decisión en el procedimiento cuyo plazo se suspende²⁶, no porque el pronunciamiento judicial esperado resuelva la misma

²² Art. 56.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

²³ 2016, pág. 486.

²⁴ S. Fernández Ramos (2023), «Tema 13. La inactividad de la Administración», en E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, 20^a edición (consultado en línea).

²⁵ «Cuando para resolver sobre el objeto del litigio sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial.

Contra el auto que deniegue la petición cabrá recurso de reposición, y contra el auto que acuerde la suspensión cabrá presentar recurso de apelación».

²⁶ Véase, por ejemplo, la STSJ de Madrid 341/2023, de 7 de junio, ECLI:ES:TSJM:2023:7605: el plazo para resolver y notificar un procedimiento de extinción de un derecho de aprovecha-

cuestión planteada en el procedimiento, que es la ratio que informa la suspensión regulada en el art. 120 LPACAP. En consecuencia, el ámbito propio del art. 22.2.g) es el de los procedimientos en vía de gestión, en los que, porque la Administración considera indispensable para adoptar la decisión primera sobre el asunto el pronunciamiento judicial, suspende la obligación de resolver y notificar. Me parece muy ilustrativa en este sentido la STSJ de Castilla y León 307/2022, de 16 de diciembre²⁷, que, aun a pesar de mantener la suspensión del plazo para resolver y notificar el recurso de alzada en el caso concreto, contiene el razonamiento que reproduczo a continuación y que comporta que el art. 22.1.g) no sea aplicable en los procedimientos de recurso de alzada:

[...] el recurso de alzada no es en sí mismo un procedimiento, sino que se debe encuadrar dentro del procedimiento general en que ya se ha dictado la resolución y contra la misma se interpone el recurso de alzada; este recurso de alzada es parte integrante del procedimiento en el que se incardina, y no puede separarse del mismo pasando a formar un procedimiento distinto e independiente. Esta consecuencia ocasiona que realmente la resolución ya se ha dictado.

En atención a lo expuesto, pues, cabe concluir que el art. 120 LPACAP contiene un supuesto adicional de suspensión potestativa del plazo para resolver y notificar, no una especie del género contemplado en el art. 22.2.g), precepto este que se aplica, en principio, en los procedimientos en vía de gestión.

V. DÉFICITS DE REGULACIÓN QUE PRESENTA EL ART. 120

La redacción del art. 120, pese a la advertencia realizada por el Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley, no es todo lo clara y precisa que se espera cuando de una norma jurídica se trata²⁸. Así lo han destacado Fernández Scagliusi²⁹ y Domingo Zaballos³⁰.

Veamos a continuación algunos aspectos de la regulación que resultan dudosos o suscitan cuestiones que no encuentran en el precepto una respuesta del todo clara.

miento se suspendió con fundamento en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo interesado contra la denegación de una previa solicitud de extensión de la concesión.

²⁷ ECLI:ES:TSJCL:2022:5145.

²⁸ «En todo caso, se encarece cuidar la redacción empleada, que habrá de ser lo más clara y precisa posible».

²⁹ M. A. Fernández Scagliusi (2015), «La reforma del procedimiento administrativo: la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Estudios de Deusto*, 63 (2) (pág. 149), <https://is.gd/8qaBLl>.

³⁰ 2016, pág. 20.

1. EL PRESUPUESTO DE HECHO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN DE SUSPENDER EL PLAZO PARA RESOLVER Y NOTIFICAR

El art. 120 diseña su presupuesto de hecho por referencia a «una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo» (apdo. primero). El punto de partida es, de este modo, la previa tramitación de un procedimiento administrativo en vía de gestión con una pluralidad de interesados, llamado a ser resuelto mediante un solo acto administrativo; o de varios procedimientos en el supuesto del art. 36.3 LPACAP.

El art. 120.1 se refiere a «un mismo acto administrativo». ¿Qué entiende el precepto por acto administrativo? Parece evidente que el acto administrativo expreso. ¿Y los supuestos de silencio? Parece también evidente que el silencio administrativo positivo debe quedar incluido, toda vez que la LPACAP, al regular los efectos del incumplimiento de la obligación de resolver y notificar, vincula al acto administrativo la variante del silencio positivo. Entonces, dado que la desestimación por silencio únicamente surte el efecto de permitir la interposición del recurso que proceda (art. 23.2 LPACAP), ¿hemos de concluir que el art. 120 LPACAP no es aplicable cuando se recurre en vía administrativa una desestimación por silencio negativo? A mi juicio, el precepto sí es aplicable en este caso, desde la premisa de que el art. 120 no utiliza adecuadamente la categoría del acto presunto: nótese que en el apdo. primero del art. 120 se contiene una referencia al «acto presunto desestimatorio» que ha de calificarse de errónea³¹. Se aprecia así que este art. 120 concibe el acto presunto de manera diferente a como lo hace el art. 23.2 y también el art. 47.1.f) de la propia ley³², de manera que incluye el silencio negativo. En atención a ello, se concluye que el objeto de la pluralidad de recursos administrativos puede ser un acto expreso (bien desfavorable, bien favorable para alguno o algunos a la par que desfavorable para una pluralidad de interesados³³), un acto presunto (igualmente favorable para alguno o algunos y

³¹ Tal y como afirma el FJ 4.d) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2014, de 10 de abril de 2014, con referencia a la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se traslada a la LPACAP, «Con ello se desechó la construcción del «acto presunto de carácter desestimatorio» entendido hasta entonces por el legislador como un acto administrativo dotado de un contenido determinado (denegatorio), y se volvió a la configuración tradicional de los efectos del silencio negativo, como mera ficción procesal habilitada por el legislador para dejar expedita la vía impugnatoria procedente».

³² Otros arts. de la LPACAP que incurren en el mismo error son el 122.1 y el 124.1.

³³ No se puede descartar de antemano que los interesados en el procedimiento administrativo de gestión ocupen posiciones diferentes, de manera que el acto favorable (expreso o presunto) para uno o varios sea desfavorable para una pluralidad de otros interesados que, en consecuencia, interponen los recursos administrativos.

desfavorable para una pluralidad de interesados) o una desestimación por silencio negativo.

En relación también con el primer inciso del apdo. primero del artículo que analizo, el término «pluralidad» que utiliza la ley admite distintas posibilidades de integración³⁴. A mi juicio, debe atenderse a las finalidades que persigue el precepto. De este modo, y si se conviene en que pretende, como antes se dijo, evitar la presentación masiva de recursos contencioso-administrativos, la pendenencia de solo dos recursos o alguno más no justificaría la suspensión; sin embargo, si se acepta que también persigue evitar sentencias contradictorias por la posibilidad de que el conocimiento de los eventuales recursos contencioso-administrativos corresponda a órganos judiciales diferentes, dos podrían ser suficiente. Cobra así mayor importancia la motivación del acuerdo de suspensión, sobre la que nada dice el precepto y, desde luego, un número escaso de recursos que evidencie la desproporción de la medida de suspensión podría ser uno de los argumentos del recurso que eventualmente se interpusiera contra el acuerdo que la adoptara.

No se especifica si el objeto de los recursos administrativos puede ser un acto de trámite cualificado. Nada se opone a ello.

Se plantea también cuál es esa resolución administrativa o «acto presunto desestimatorio» que es objeto del recurso contencioso-administrativo. Obviamente, se trata del acto expreso que desestima alguno de los recursos administrativos o del silencio negativo con el que concluye alguno de los procedimientos de recurso³⁵. Es claro que, estimado un recurso administrativo, el resto de los recursos que tienen el mismo objeto han de ser necesariamente estimados también, por lo que al tiempo de la eventual interposición del recurso contencioso-administrativo no existirá la pluralidad de recursos administrativos. Con todo, el legislador

³⁴ Para V. Escuín Palop (2017, pág. 2322) es suficiente la interposición de dos recursos.

Según M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 20), el legislador «parte de la existencia de muchos procedimientos de recurso», añadiendo que «como decidir la suspensión es una facultad del órgano, el mismo valorará si merece la pena proveerla ante la existencia únicamente de dos recursos».

³⁵ El texto del art. 147.1 del anteproyecto de ley era, en lo concerniente al silencio negativo, más restrictivo, puesto que establecía que: «Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial».

Como se aprecia, solo preveía la suspensión del plazo para resolver cuando ya se había resuelto expresamente algún recurso, de manera que la opción quedaba proscrita en los supuestos de desestimación del recurso por silencio administrativo. No obstante, el Consejo de Estado, tras poner de manifiesto que, efectivamente, el anteproyecto no daba cabida a la desestimación por silencio, dictaminó que la cuestión debía tener reflejo expreso en el precepto.

debería haber sido más preciso, pues la expresión «recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio» se presta a cierta confusión al no especificarse el sentido de la resolución administrativa³⁶.

No queda claro si el art. 120 LPACAP es aplicable, en los supuestos de agotamiento de la vía administrativa, cuando varios interesados interponen recurso de reposición y otro u otros interponen recurso contencioso-administrativo³⁷. A mi juicio, el precepto sí sería aplicable³⁸ por identidad de razón con los supuestos expresamente contemplados y también en atención a los distintos términos utilizados por el anteproyecto de ley y por la ley.

En efecto, el anteproyecto se refería, como acabamos de ver, al «recurso judicial contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos». La ley, en cambio, alude al «recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio».

³⁶ Además de por la razón ya expuesta en el texto (no es factible estimar solo un recurso), la confusión se despeja considerando que, al ser la resolución administrativa el acto expreso (el acto presunto no es una resolución) y enunciándose como alternativa la resolución administrativa o el acto presunto desestimatorio (es decir, silencio negativo), no tendría sentido admitir la aplicación del art. 120 en caso de resolución expresa estimatoria y negarla, atendiendo a la literalidad del art. 120.1, para el caso de estimación por silencio.

³⁷ Según M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 20), éste sería el supuesto de hecho previsto en la norma: «Es preciso que se haya interpuesto recurso jurisdiccional —obviamente contencioso-administrativo— bien frente a resolución expresa (con contenido y en el sentido que fuere) o bien contra acto presunto desestimatorio (de la solicitud correspondiente)».

Con arreglo a esta interpretación, solo se podría suspender el plazo para resolver y notificar en los supuestos de interposición de una pluralidad de recursos de reposición, puesto que, si se tratase de recursos de alzada, no habría sido posible, en principio, la impugnación directa en sede contencioso-administrativa de la desestimación por silencio de la solicitud. Con todo, es posible que el autor haya querido referirse a la desestimación de la solicitud inserta en el recurso administrativo, esto es, a la desestimación de la pretensión hecha valer en el referido recurso. También es posible que haya partido de la premisa de que el incumplimiento de la obligación de resolver y notificar en vía de gestión, cuando no se agota la vía administrativa, tiene el efecto de conferir carácter potestativo al recurso de alzada, como sostiene S. del Saz Cordero (2021, pág. 824).

También C. Cierco Seira (2016, pág. 764) parece entender que el presupuesto de hecho del art. 120 LPACAP presupone el agotamiento inicial de la vía administrativa; en este sentido, afirma que «la hipótesis de la que se parte es la de un acto con múltiples interesados que reaccionan por conductos o vías diferentes». A mi juicio, la reacción por conductos o cauces diferentes no es posible en los supuestos en los que no se agota la vía administrativa, ya que lo procedente es la interposición del recurso de alzada.

³⁸ Coincido, pues, con S. del Saz Cordero (2021, pág. 819).

rio». En lo que aquí interesa ahora, omite la referencia a la resolución de alguno de los recursos y menciona, más ampliamente, la resolución y la desestimación por silencio (la expresión literal incorrecta es *acto presunto desestimatorio*), sin especificar que el recurso judicial tenga por objeto la resolución del recurso o su desestimación por «acto presunto». De este modo, da entrada en el supuesto de hecho al recurso judicial dirigido contra la resolución en vía de gestión que agota la vía administrativa y a la desestimación por silencio en idéntica circunstancia. Confirma lo expuesto la consulta del Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto, que advirtió sobre ello y expresó que «por un elemental principio de coherencia, debería dar también lugar a la aplicación de la regla aquí recogida».

La interpretación anterior plantea la siguiente cuestión adicional: puesto que la ley se refiere al «recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio», ¿no se aplica el art. 120 si el objeto de los recursos (contencioso-administrativo y de reposición potestativos) es un acto presunto o silencio positivo? En mi opinión, sí sería aplicable, pues lo contrario daría lugar a una paradoja difícilmente explicable: 1) sería posible suspender el plazo para resolver y notificar los recursos de reposición interpuestos contra un acto presunto estimatorio cuando el recurso contencioso-administrativo se ha dirigido contra la desestimación de uno de estos recursos; 2) en cambio, no sería posible la suspensión si, interpuestos varios recursos de reposición, se ha presentado directamente recurso contencioso-administrativo contra aquel acto presunto estimatorio o, cuando menos, habría que esperar a la interposición del recurso contencioso-administrativo contra la desestimación de uno de los recursos de reposición, sin tomar en consideración, por consiguiente, aquel recurso contencioso-administrativo que eventualmente se hubiera presentado contra el referido silencio positivo en vía de gestión.

Tampoco queda claro si resulta aplicable cuando un único procedimiento en vía de gestión es resuelto mediante una pluralidad de actos expresos idénticos, tantos como interesados en el procedimiento. O si es de aplicación cuando aquel procedimiento se ha resuelto mediante una pluralidad de actos parcialmente idénticos. E incluso mediante silencio desestimatorio que afecte solo a parte de los referidos interesados por haberse resuelto expresamente en plazo para el resto de ellos. En este sentido, los ulteriores recursos administrativos que se interpusieran no tendrían técnicamente el mismo objeto.

A propósito de los supuestos que acabo de describir (un único procedimiento en vía de gestión que se resuelve mediante actos expresos diferentes o en el que se produce silencio administrativo negativo para parte de los interesados) podría considerarse que la admisión de la aplicación del art. 120 LPACAP en las circunstancias referidas abriría el camino a su aplicación también cuando inicialmente se hayan tramitado en vía de gestión varios procedimientos admi-

nistrativos con el mismo objeto y no un solo procedimiento con varios interesados³⁹.

No creo que las anteriores hipótesis tengan plena cabida en el art. 120 LPACAP⁴⁰, que por las consecuencias que comporta, a las que luego me referiré, debe ser interpretado restrictivamente⁴¹.

En otro orden de cuestiones, y aunque el art. 120 no detalle nada al respecto, considero que las pretensiones que haga valer el recurrente en vía contencioso-administrativa no tienen que ser necesariamente coincidentes en su totalidad con las que se hagan valer en la pluralidad de los recursos administrativos, bastando al efecto la coincidencia en la solicitud de invalidez del acto o de la desestimación por silencio. En cambio, han de coincidir los motivos que sustenten la pretensión de invalidez en vía contencioso-administrativa, en el sentido de que no sería posible la suspensión del plazo para resolver y notificar en los procedimientos de

³⁹ Según M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 20), «no concurre la circunstancia por el solo hecho de que se trate de aplicar un mismo precepto legal o reglamentario». Aunque la razón que esgrime es que «debe mediar la existencia de una resolución concreta», entiendo que se refiere a que debe mediar una única resolución, como lo evidencia los ejemplos que refiere: «la aprobación del inventario, de la relación de puestos de trabajo, pliegos de cláusulas administrativas, bases selectivas de personal, bases para el otorgamiento de subvenciones públicas etc.».

⁴⁰ Merece la pena dejar anotada aquí la propuesta de modificación del art. 120 contenida en el documento del Consejo General del Poder Judicial «Medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma», ya citado:

1. Cuando exista un gran número de recursos administrativos en los que se planteen pretensiones similares con fundamento fáctico y jurídico sustancialmente idéntico y el órgano encargado de su resolución aprecie, de oficio o a instancia del interesado, que concurre la misma identidad en relación con un proceso judicial pendiente de sentencia, acordará, previa audiencia al interesado por plazo de tres días para el caso de que dicha circunstancia fuese apreciada de oficio, que se suspenda la tramitación de los recursos administrativos hasta que recaiga pronunciamiento judicial firme.
2. El acuerdo de suspensión se notificará a los interesados, quienes podrán recurrirlo. La interposición del correspondiente recurso por un interesado no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.
3. Una vez el pronunciamiento judicial sea firme, se comunicará por el órgano administrativo al interesado, se levantará la suspensión del procedimiento y se dará audiencia por plazo de cinco días, transcurrido el cual se dictará, sin más trámite, la resolución que proceda quedando vinculada por el sentido de la decisión judicial.

⁴¹ Véase una interpretación amplia en A. Palomar Olmeda (2022, pág. 775), que sostiene que «[...] el mecanismo previsto en el art. 120 LPACAP puede utilizarse bien por una conexión subjetiva —asuntos del recurrente que encuentren o tengan unidad— u objetiva —que podría definirse por la vinculación o la identidad material».

recurso administrativo apoyados en motivos adicionales o diferentes de los argumentados por quien ya se encuentra en la vía judicial.

2. EL ACUERDO DE SUSPENSIÓN

El art. 120 LPACAP no especifica qué órgano administrativo es el competente para adoptar el acuerdo de suspensión cuando instruye uno y resuelve otro⁴². Según Escuín Palop⁴³, la decisión corresponde al órgano que ha de resolver el recurso. Esta es también la opinión de Domingo Zaballos⁴⁴, que señala que:

El órgano administrativo que ostenta la facultad lo silencia la ley, pero no creo que pueda serlo el instructor del procedimiento, sino el que ostente la atribución para resolver: Si la decisión de suspender la ejecución del acto recurrido corresponde al órgano a quien competía resolver el recurso, art. 119.2, no puede ser de otro modo.

A mi juicio, el argumento no es del todo convincente, puesto que la suspensión del plazo para resolver y notificar no implica la del acto recurrido. Ciertamente, por razones de seguridad jurídica, el legislador debería haber precisado qué órgano ostenta la competencia. Acaso podría interpretarse que la decisión corresponde al órgano instructor con base en que, cuando el legislador ha querido que un acto de trámite lo realice el órgano competente para resolver, la LPACAP lo ha manifestado expresamente⁴⁵.

Hasta el momento, me he referido a la suspensión del plazo para resolver, que es a lo que alude el art. 120.1 LPACAP. Como ha puesto de manifiesto Cierco Seira, no es lo mismo suspender el plazo para resolver (y notificar) que suspender el procedimiento⁴⁶. Y sin embargo, el mismo artículo, en su apdo. segundo, se refiere a «los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos». Es este otro déficit de la regulación que se debería haber corregido durante la tramitación del texto, dado que las dos referencias distintas ya figuraban en el texto del anteproyecto de ley⁴⁷.

⁴² No es lo frecuente, aunque en principio nada lo impide.

⁴³ 2017, pág. 2322.

⁴⁴ 2016, pág. 21.

⁴⁵ Véanse los arts. 21.5, 23.1, 56.1, 87, 96.6.g), último párrafo, 108 y 117.2.

⁴⁶ 2016, pág. 764.

⁴⁷ Lo dispuesto en el apdo. tercero del art. 120 no ayuda a resolver la cuestión, ya que la mención a la posibilidad de dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional puede interpretarse de dos maneras distintas: por una parte, que el procedimiento, una vez suspendido el plazo para resolver y notificar, se ha seguido tramitando, estableciendo la ley que no es necesario ningún trámite adicional por razón del pronunciamiento judicial (salvo el de audiencia cuando proceda); por otra parte, que aun cuando el procedimiento

Otra cuestión que se plantea es la de si la suspensión se acuerda solo de oficio⁴⁸ o si también puede instarla un interesado. En principio, podría solicitarla cualquier recurrente, como afirma Domingo Zaballos⁴⁹, si bien, en mi opinión, el acuerdo de suspensión que en su caso pudiera adoptarse solo surtiría efectos respecto del procedimiento de recurso iniciado por tal interesado; por otra parte, la negativa de la Administración a acordar la suspensión no sería susceptible de recurso. Baso esta última consideración en que el art. 120.2 se refiere estrictamente a la posibilidad de recurrir el acuerdo de suspensión; en que la negativa sería un acto de trámite no cualificado; y en que la admisión de tal posibilidad conduciría a la eventualidad de la interposición de un número, mayor o menor, de recursos contencioso-administrativos, en sentido contrario, pues, a lo que pretende el art. 120.

El planteamiento anterior lleva implícita una cuestión previa: el término «podrá» que utiliza el primer apdo. del art. 120 debe interpretarse en el sentido de que la Administración queda facultada y no obligada a proceder a la suspensión del plazo para resolver (y notificar)⁵⁰. Considero que ello es así porque, si la suspensión es potestativa cuando para la resolución del procedimiento en vía de gestión es indispensable la obtención de un previo pronunciamiento judicial [art. 22.1.g) LPACAP], con mayor razón lo será si el referido pronunciamiento no es necesario. Un argumento adicional lo proporciona la desatención del voto particular que acompañó al informe del Consejo General del Poder Judicial, en el extremo en que propuso la sustitución de «podrá acordar» por «acordará». Esto comporta que la Administración podrá levantar la suspensión previamente acordada cuando lo considere procedente por razones de interés público y, desde luego, cuando tras la presentación de la demanda en el proceso judicial en curso, se compruebe que algún o algunos recursos administrativos se sustentan en motivos no coincidentes con los esgrimidos en la referida demanda.

El carácter potestativo de la suspensión del plazo para resolver y notificar implica que el acto que la acuerde debe ser motivado; debe serlo, además, porque limita en el tiempo el acceso a la vía judicial [art. 35.1.a) e i) LPACAP]. La motivación ha de dar cumplida razón de las razones de interés público que aconsejan la suspensión del plazo, señaladamente, y como antes se ha indicado, cuando los recursos interpuestos no son muy numerosos. Igualmente deberá explicitar el juicio de ponderación que se haya realizado, teniendo en cuenta especialmente si

se haya suspendido, no es necesario completar su tramitación tras el pronunciamiento judicial, debiéndose realizar solo cuando proceda el trámite de audiencia en razón de tal pronunciamiento.

⁴⁸ En este sentido se pronuncia N. Magaldi (2016, pág. 485).

⁴⁹ 2016, pág. 21.

⁵⁰ En igual sentido, véanse M. J. Domingo Zaballos (2016, págs. 19 y 20); y D. Gómez Fernández (2021, pág. 898).

el acto objeto de los recursos se encuentra suspendido o no. Y considero también que habrá de expresar las pretensiones y los motivos del recurso administrativo que interpuso quien ya ha acudido a la vía judicial, si fuera el caso⁵¹.

Resta examinar el momento en que adquiere eficacia el acuerdo de suspensión. Sobre este particular, Gómez Fernández⁵² trae a colación la jurisprudencia recaída sobre el art. 42.5.c) de la Ley 30/1992, con arreglo a la cual el acuerdo de suspensión sería eficaz desde la fecha en que se dicta. En mi opinión, la jurisprudencia que cita este autor no resultaría aplicable al caso, ya que era el mismo art. 42.5.c) el que precisaba que la suspensión tenía lugar desde la petición del informe⁵³. Dado que el art. 120 LPACAP no precisa nada al respecto, es posible, en efecto, acudir a lo dispuesto en el art. 22 de la misma ley, que es el que hoy recoge los supuestos de suspensión de la obligación de resolver y notificar, para intentar extraer un criterio acerca de la eficacia del acuerdo. Pues bien, el precepto se refiere en algunos casos a comunicación [apdo. 1.b), c), d) y g)] y en otros a notificación [apdos. 1.a) y 2.b)], resultando que en los supuestos de comunicación la suspensión es eficaz desde que se acuerda, mientras que en los de notificación lo es desde que se notifica. En consecuencia, puede sostenerse que el acuerdo de suspensión es eficaz desde que se notifica⁵⁴.

3. EL RECURSO CONTRA EL ACUERDO DE SUSPENSIÓN

La ley contempla expresamente la posibilidad de impugnar el acto que decide la suspensión del plazo para resolver y notificar. En puridad, esta mención no es necesaria, dado que el art. 112.1 LPACAP contempla la posibilidad de recurrir los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento. En este sentido, aunque la suspensión afecta al plazo para resolver y notificar y no al procedimiento, lo cierto es que demora el eventual acceso a la vía judicial y es, desde esta perspectiva, equiparable a la referida causa de impug-

⁵¹ Obviamente, ello no será factible si el recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto directamente para impugnar el acto o el silencio que agota la vía administrativa, supuesto éste que, como antes he razonado, puede propiciar la suspensión del plazo para resolver y notificar.

⁵² 2021, págs. 898 y 899.

⁵³ El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: «[...] c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses».

⁵⁴ Véase en este sentido la STSJ de Asturias 1034/2021, de 4 de noviembre, ECLI:ES:TSJAS: 2021, pág. 3197, que no obstante omite cualquier razonamiento sobre la cuestión.

nación. En todo caso, la alusión expresa a la posibilidad de recurrir el acto de suspensión despeja cualquier duda al efecto⁵⁵.

A priori, el elenco de motivos para sustentar este recurso es muy limitado, pues básicamente giran alrededor de la competencia para acordar la suspensión, la razonabilidad y proporcionalidad de la medida⁵⁶, así como el presupuesto de hecho⁵⁷.

En particular sobre el presupuesto de hecho, pensemos en que el recurso administrativo de quien ya es recurrente en vía judicial se interpuso por los motivos «A», «B» y «C», los mismos que han esgrimido la generalidad de los recurrentes en vía administrativa, salvo el interesado que ha recurrido la suspensión, quien, además de los citados motivos, ha alegado otro motivo «D» adicional. Y es que, si bien es cierto que el efecto preclusivo de la vía administrativa solo alcanza a las pretensiones y no a los motivos, de manera que la demanda del interesado que ya tiene residenciado el conflicto en vía judicial podría alegar también el motivo «D», también lo es que, de antemano, la incertidumbre acerca de si el motivo «D» se ventilará en sede judicial podría justificar la estimación del referido recurso contra el acuerdo de suspensión, una estimación que, como es natural, no afectará al resto de los procedimientos suspendidos.

La reflexión anterior nos lleva a considerar que, como antes anticipé, la Administración viene obligada a explicitar en el acuerdo de suspensión los motivos alegados en el recurso administrativo de quien ya se encuentra en sede judicial. Y también que, una vez presentada la demanda, la Administración debe reconsiderar la suspensión decretada en aquellos procedimientos de recurso que se hayan sustentado en motivos diferentes de los esgrimidos en la referida demanda.

⁵⁵ En realidad, no parece que el legislador haya pretendido aclarar este extremo. Como veremos más adelante, el Anteproyecto de ley establecía que el acuerdo no era recurrible y articulaba un mecanismo de oposición que operaba *a posteriori*. El Dictamen del Consejo de Estado criticó este mecanismo y sugirió que se sustituyera por el recurso contra el acto de suspensión, propuesta que fue atendida en el ulterior proyecto de ley.

⁵⁶ En atención, como antes expresé, al número de recursos interpuestos y el estado de ejecución del acto recurrido.

⁵⁷ D. Gómez Fernández (2021, pág. 897) ha sostenido que la oposición a la suspensión basada en el derecho a obtener una respuesta de la Administración sin dilaciones «debería provocar, de manera casi automática, la estimación del mismo y el alzamiento de dicha paralización, sin necesidad de que concurra ningún otro motivo de los previstos en el art. 47 (nulidad) y 48 (anulabilidad) de la LPAC». Discrepo de esta opinión: el legislador ha previsto y regulado esta suspensión en aras de determinadas finalidades que a su juicio compensan la demora en la resolución de los recursos; corresponde al Tribunal Constitucional, no al interesado que recurre el acuerdo de suspensión, enjuiciar la constitucionalidad del precepto desde la perspectiva del derecho a obtener una respuesta sin dilaciones que, por otra parte, alcanza relevancia constitucional en la medida en que entraña con el derecho a la tutela judicial efectiva. Esta última consideración, además, resta fuerza al argumento de las dilaciones cuando del recurso de reposición se trata, habida cuenta de su carácter potestativo.

Por lo que respecta a los efectos del recurso, la Ley puntualiza que:

[...] [I]a interposición del correspondiente recurso por un interesado, no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

De entrada, y en sus términos literales, el precepto puede interpretarse en el sentido de que la mera interposición del recurso contra el acuerdo de suspensión por un interesado no surte el efecto de considerar que tal recurso se entiende interpuesto por el resto de los recurrentes en vía administrativa. Ello es tan obvio que, ciertamente, no habría hecho falta que lo dijera la ley.

También puede considerarse que la ley aclara que la interposición de este recurso no tiene incidencia en los restantes procedimientos igualmente suspendidos porque, si se resuelve en sentido estimatorio, la Administración no viene obligada a levantar la suspensión que afecta al resto. Esto es lógico si el recurso contra la decisión de suspender se basa en razones que solo conciernen a quien recurre este acto de trámite: en el ejemplo que antes referí, la estimación del recurso contra el acto de suspensión de quien planteó su recurso administrativo por algún o algunos motivos diferentes de los esgrimidos por quien recurre en vía judicial, no afecta al resto de interesados cuyos recursos sí se fundamentan en los mismos argumentos. En cambio, si en el recurso se alega un vicio del acto de suspensión que comporta su invalidez con carácter general (por ejemplo, vulneración del principio de proporcionalidad, por ser pocos los recursos interpuestos), su estimación sí afectaría al resto de los procedimientos.

Hasta aquí lo que cabe deducir de la literalidad del inciso del art. 120.2 LPACAP que ahora comento. La consulta del texto del anteproyecto de ley arroja nueva luz sobre el precepto. En efecto, el art. 147.2 del anteproyecto establecía una regulación diferente:

La propuesta de acuerdo de suspensión deberá ser notificada a los interesados sin que quepa posibilidad de recurso.

No obstante lo anterior, los interesados podrán oponerse al acuerdo de suspensión del procedimiento en el plazo de un mes, en cuyo caso la Administración deberá levantar la suspensión y continuar la tramitación del procedimiento. El ejercicio de este derecho de oposición por un interesado no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

Dejando a un lado determinados extremos en los que ya no merece la pena detenerse, puesto que no han pasado al texto vigente⁵⁸, conviene reparar en que la propuesta de regulación no contemplaba el recurso, en sentido estricto, con-

⁵⁸ Me refiero a la notificación de la propuesta de acuerdo y la imposibilidad de recurrirla, aspecto sobre el que llamó la atención el Consejo de Estado en su dictamen.

tra el acuerdo de suspensión, sino una oposición que surtía como efecto inmediato el levantamiento de la suspensión. Es a esta oposición a la que anudaba el anteproyecto el efecto de no afección a los restantes procedimientos de recurso «suspendidos», lo que tenía todo el sentido teniendo en cuenta el automatismo del levantamiento de la suspensión⁵⁹.

En otro orden de cuestiones, ha de notarse que el recurso procedente contra el acto de suspensión será, en principio, el contencioso-administrativo⁶⁰. En consecuencia, la suspensión del plazo para resolver y notificar en vía de recurso, regulada con carácter principal para frenar la proliferación de recursos contencioso-administrativos, no produce por completo este efecto. Adicionalmente, cabe cuestionarse incluso la efectividad de este recurso, toda vez que es muy posible que para cuando esté resuelto con carácter firme ya se haya levantado la suspensión por haber recaído el pronunciamiento judicial idóneo para producir este efecto al que alude el art. 120.3 LPACAP.

Finalmente, se ha sostenido que es posible solicitar la suspensión del acuerdo de suspensión⁶¹. Posible es, desde luego, pero por razones obvias no es previsible que una pretensión de este tipo llegara a prosperar.

4. EL LEVANTAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS

El apdo. tercero del art. 120 suscita también importantes cuestiones dudosas.

En primer lugar, se plantea si la suspensión puede prolongarse hasta la firmeza del pronunciamiento judicial. Utilizo el verbo poder y no el verbo deber porque, siendo potestativa la suspensión y pudiendo la Administración levantarla por razones de interés público, según antes he manifestado, no parece que venga obligada a mantenerla una vez que cuenta con el pronunciamiento judicial.

Escuín Palop sostiene que la suspensión produce efectos hasta que la sentencia es firme⁶². Por su parte, Domingo Zaballos se pregunta «¿de qué serviría la

⁵⁹ Esta previsión fue corregida en el proyecto de ley, posiblemente a raíz de la opinión manifestada por el Consejo de Estado en su dictamen: «Se trata de un mecanismo atípico por virtud del cual el interesado puede, de forma unilateral y automática, privar de eficacia a un acto administrativo, lo que sin duda es extravagante al derecho administrativo vigente, en el que la vía a través de la cual pueden los administrados enervar los efectos del acto es, precisamente, la de los recursos. En consecuencia, se sugiere eliminar la interdicción de recurso prevista en el primer párrafo del apdo. 2 y sustituir la facultad de oposición a la suspensión recogida en el párrafo siguiente por la posibilidad de recurrir el correspondiente acuerdo».

⁶⁰ S. del Saz Cordero (2021, pág. 820).

⁶¹ D. Gómez Fernández (2021, pág. 896).

⁶² 2017, pág. 2322.

toma en consideración del contenido de la sentencia (u auto) si luego es revocada tras el recurso de apelación o casación?»⁶³. A su vez, Del Saz Cordero plantea que:

[...] para que este mecanismo adquiera virtualidad sería necesario cuando la sentencia anula el acto recurrido en vía administrativa, esperar para resolver el recurso a que la sentencia haya adquirido firmeza pues la anulación del acto no producirá efectos *erga omnes* cuando la sentencia es objeto de un recurso a dos efectos como son los de apelación y casación⁶⁴.

Coincido con la profesora Del Saz en que la Administración no viene obligada a levantar la suspensión cuando el pronunciamiento judicial es estimatorio y carece de firmeza. Por el contrario, conjugando el alcance de la demora con las finalidades pretendidas por el art. 120, entiendo que debería levantarse cuando el pronunciamiento no firme es desestimatorio, obviamente para resolver en sentido también desestimatorio, ya que es muy posible que en este supuesto no proliferen los recursos contencioso-administrativos debido al efecto disuasorio que conlleva la previa sentencia desfavorable; sentencia que, por otra parte, la Administración invocará muy probablemente en los ulteriores litigios que eventualmente se puedan plantear tras la desestimación de los recursos, de manera que adicionalmente el riesgo de sentencias contradictorias queda aminorado considerablemente. En atención a la demora en el acceso a la vía judicial que provoca la suspensión, estimo que un pronunciamiento judicial de inadmisión, aun cuando no sea firme, debe comportar el levantamiento de aquella.

La Administración también debe levantar la suspensión sin esperar a la firmeza cuando ha mediado el allanamiento y la sentencia se limita a fallar de conformidad con las pretensiones del demandante o, tras los trámites previstos en el art. 75.2 LJCA, estima el recurso. Aunque el plazo de recurso es muy breve, tampoco se ha de esperar a la firmeza —en este caso del decreto— cuando tiene lugar el desistimiento, ni tampoco cuando el proceso termina mediante auto precedido de acuerdo entre las partes⁶⁵.

La ley tampoco especifica cuándo se produce el levantamiento de la suspensión cuando este resulta obligado tras el pronunciamiento judicial. Del art. 120.3 parece desprenderse que la comunicación a los interesados opera tal efecto. Pero también podría considerarse que es el traslado del pronunciamiento a la

⁶³ 2016, pág. 21.

⁶⁴ 2021, pág. 820. No queda claro si realiza esta afirmación con carácter general o sólo referida a la posibilidad de poner fin a los procedimientos de recurso administrativo mediante la declaración de pérdida de su objeto cuando el acto ha sido anulado.

⁶⁵ Como bien indica M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 21), es: [...] dudoso que en estos casos pueda darse la finalización por satisfacción extraprocesal que contempla el art. 76 de la ley rituaría, dado que la Administración ha confiado en gran medida su juicio sobre lo que debiera ser la suerte de los recursos administrativos suspendidos al desenlace judicial del primeramente interpuesto».

Administración el que levanta la suspensión, por analogía con lo dispuesto en los apdos. 1.a), b), c), d), e), g) y 2 del art. 22 LPACAP. Los efectos de una u otra opción son distintos, ya que, en el primer caso, de entrada, la suspensión se prolonga algo más y, además, la Administración puede jugar con los tiempos, lo cual puede resultarle especialmente útil si el recurso interpuesto es el de alzada ante un silencio negativo, en un caso en el que, por aplicación del último párrafo del art. 24.1 LPACAP, el incumplimiento del plazo para resolver y notificar se saldrá con la estimación del recurso. A mi juicio, parece razonable inclinarse por esta primera opción, puesto que, después de todo, encuentra fundamento en el propio art. 120, frente al apoyo que presta a la segunda opción el recurso a la analogía.

Una tercera cuestión dudosa es la de si, levantada la suspensión por la comunicación del pronunciamiento judicial a los interesados, el único trámite ulterior que se puede realizar es el de audiencia, cuando este proceda. A mi juicio, la respuesta ha de ser negativa cuando el pronunciamiento judicial es de inadmisión y el recurso contencioso-administrativo se presentó directamente sin hacer uso de la interposición potestativa del recurso de reposición.

A juicio de Domingo Zaballos, puede ser necesario un informe jurídico:

[...] que habrá de manifestarse sobre la real proyección en cada caso de los razonamientos —y fallo— de la sentencia, porque los motivos impugnatorios que incorpore un determinado recurso administrativo pueden no haber sido considerados en la resolución jurisdiccional⁶⁶.

No cabe descartar de antemano la necesidad de un informe, si bien no por la razón que apunta el autor, ya que, como he expresado, no se debe suspender el plazo para resolver y notificar cuando el recurso se basa en algún motivo diferente de los esgrimidos en vía judicial. La petición de este informe no es contraria a lo dispuesto en el art. 120.3 si se entiende que el precepto se refiere a trámites que requieran la participación de los interesados: estos trámites no son necesarios, salvo el de audiencia cuando a su vez proceda. Ha de notarse que, si con la comunicación del pronunciamiento judicial se levanta la suspensión, es muy posible que finalmente se incumpla la obligación de resolver y notificar debido al tiempo que puede transcurrir hasta la emisión del informe, salvo, claro está, que levantada la suspensión con la comunicación se vuelva a suspender el plazo para resolver y notificar. Esta nueva suspensión vendría motivada por la petición del informe al amparo del 22.1.c) LPACAP, considerando que el informe tendría el carácter de preceptivo en virtud del art. 79 de la misma ley: informe que se juzga necesario para resolver, habiéndose de fundamentar la conveniencia de reclamarlo.

También es posible que este informe sea solicitado entre tanto se comunica el pronunciamiento judicial a los interesados. Nótese que, *en principio*⁶⁷, se

⁶⁶ 2016, pág. 22.

⁶⁷ Recuérdese que el art. 120 no es claro al respecto.

suspende el plazo para resolver y notificar, no el procedimiento de recurso, de manera que, por no encontrarse suspendido el procedimiento, nada de particular tiene la petición del informe.

Analizadas las tres cuestiones principales que he planteado, no está de más efectuar dos precisiones adicionales.

En primer lugar, considero que la audiencia al interesado procederá cuando la resolución del recurso vaya a ser desfavorable⁶⁸ o parcialmente desfavorable⁶⁹, por analogía con lo dispuesto en el art. 96.6.c) LPACAP⁷⁰.

En segundo lugar, no debe caber duda de que, en caso de sentencia firme estimatoria, total o parcialmente, la Administración debe resolver en el mismo sentido los recursos administrativos, al menos en lo que concierne a la pretensión de invalidez, pero también, en su caso, en lo que concierne al reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, si así resulta de aquella sentencia. También, y como especifica del Saz Cordero⁷¹, podrá declarar la perdida de objeto del recurso cuando el acto ha sido anulado, si bien ello sucederá si la pretensión que se ha hecho valer en el recurso administrativo es solo la de invalidez.

A la inversa, si el pronunciamiento judicial es de inadmisión habiéndose recurrido previamente en vía administrativa o la sentencia es desestimatoria, la Administración desestimará todos los recursos administrativos. Barrero Rodríguez ha planteado que solo procederá desestimar los recursos administrativos cuyos motivos coincidan con los esgrimidos en vía judicial, de manera que, «de ser diferentes las razones de su impugnación, puede darse el caso de que varíe el sentido de un pronunciamiento sobre su legalidad»⁷². Con ser atinada la observación de la autora, discrepo del planteamiento porque, como ya he tenido la oportunidad de explicar, si los motivos de los recursos administrativos no eran coincidentes con los sujetos a examen en vía judicial, la Administración no debió suspender el plazo para resolver y notificar y, de haberlo hecho, debió levantar la suspensión tras el traslado de la demanda y consiguiente conocimiento de los motivos.

⁶⁸ Véase también S. del Saz Cordero (2021, pág. 820), que indica que procederá el trámite «en el caso de que la sentencia haya sido confirmatoria del acto administrativo recurrido».

⁶⁹ Si se va a estimar la pretensión de invalidez, pero no la de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma (art. 31.2 LJCA).

⁷⁰ M. J. Domingo Zaballos (2016, pág. 22) considera que procede la audiencia «[...] porque del contenido de la resolución jurisdiccional fácilmente podrá ocurrir que surja cuestión nueva sobre la que no hubiera podido alegar el recurrente en alzada o reposición, de manera que por la regla del art. 119.3 el trámite de audiencia se hace preceptivo».

⁷¹ 2021, pág. 820.

⁷² 2016, pág. 288.

VI. EFECTOS QUE PRODUCE LA REGULACIÓN

Como ya he puesto de manifiesto anteriormente, el art. 120 parece estar pensado primordialmente para evitar la presentación masiva de recursos contencioso-administrativos. Las premisas de las que se parte son dos: por un lado, que la Administración, levantada la suspensión del plazo para resolver y notificar, dictará resolución con arreglo a los términos del pronunciamiento judicial; por otro lado, que los interesados no van a acudir a la vía judicial si el resultado es desfavorable.

Ya hemos visto que, dependiendo de cuál sea el recurso administrativo interpuesto y de las propias conductas de los interesados, habrá o no oportunidad de aplicar el art. 120 LPACAP, resultando así que en determinadas circunstancias puede llegar a ser imposible. Dejando a un lado el cálculo de probabilidades, de lo que no hay duda es de que la aplicación del precepto trae consigo efectos colaterales que es de suponer que el legislador habrá valorado.

Así, salta a la vista que la suspensión del plazo para resolver y notificar comporta una demora en la resolución de los recursos muy significativa que, lógicamente, incide en el acceso a la tutela judicial⁷³. Claro está que, a cambio, los interesados que aún permanecen en la vía administrativa pueden disponer sin coste judicial de una sentencia que apoye sus pretensiones en vía contencioso-administrativa⁷⁴ y que, como sería lo procedente, sirva para que la Administración estime sus recursos⁷⁵; o que, por el contrario y de ser desfavorable, les ahorre un fracaso judicial si, desestimados los recursos administrativos con base en la sentencia, quedan convencidos de la inutilidad de abrir la vía contenciosa.

Por consiguiente, la demora en la resolución de los recursos puede suponer una ventaja⁷⁶. Ahora bien, sucede que ello dependerá de la calidad del asesoramiento que se preste al interesado que primero acuda a la vía judicial⁷⁷, aspecto

⁷³ M. Sánchez Morón (2020, pág. 863) considera que, por esta razón, la constitucionalidad del art. 120 es dudosa. C. Barrero Rodríguez (2016, págs. 288 y 289) señala, además, la dificultad que conlleva recurrir en vía contencioso-administrativa tras la desestimación del recurso contencioso-administrativo, al tener que defender la invalidez de un acto sobre el que ya existe un pronunciamiento judicial contrario. Véanse también D. Gómez Fernández (2021, pág. 898) y T. Cobo Olvera y T. A. Cobo Peralta (2023, pág. 656).

⁷⁴ Esto último si, indebidamente, la Administración no dicta una resolución estimatoria del recurso, siquiera sea porque deje vencer el plazo para resolver y notificar una vez levantada la suspensión en los términos ya vistos.

⁷⁵ Apuntan T. Cobo Olvera y T. A. Cobo Peralta (2023, pág. 656) que, si la Administración llegara a resolver expresamente en sentido contrario a la sentencia favorable, el órgano administrativo responsable estaría prevaricando, añadiendo que pueden concurrir los elementos de este delito si finalmente se produce el silencio desestimatorio.

⁷⁶ En contra se manifiesta M. Sánchez Morón (2020, pág. 863), que sostiene que la suspensión es siempre perjudicial para los interesados.

⁷⁷ Así lo considera también D. Gómez Fernández (2021, pág. 897).

nada desdeñable si se tiene en cuenta que, como ha destacado Del Saz Cordero, pudiera suceder que los ulteriores recursos contencioso-administrativos fueran inadmitidos «por existir una sentencia desestimatoria sobre un objeto idéntico»⁷⁸. También dependerá de que efectivamente la Administración, en el supuesto de una sentencia estimatoria, estime a su vez los recursos pendientes de resolución, siquiera sea tardíamente.

Obviamente y en todo caso, es el primer recurrente judicial el que soporta el coste económico necesario para la obtención de una sentencia que puede beneficiar a otros sujetos, bien en orden a la estimación administrativa de sus recursos, bien en orden a la evitación de un recurso contencioso-administrativo que estaría abocado, en principio, al fracaso⁷⁹.

Por otra parte, un efecto colateral que produce esta regulación es su carácter disuasorio respecto de la interposición del recurso de reposición y, también, respecto de la pronta interposición del recurso administrativo si en vía de gestión se produce la desestimación por silencio. En el primer caso, porque la eventualidad de que algún interesado interponga recurso contencioso-administrativo directamente puede provocar que la resolución del recurso de reposición se alargue en el tiempo y, en todo caso, que el éxito o fracaso de sus pretensiones dependa de la pericia jurídica desenvuelta por alguien ajeno en el proceso judicial; por ello, puede ser preferible interponer directamente el recurso contencioso-administrativo. En el segundo caso, porque, no existiendo plazo para interponer el recurso, puede resultar preferible demorarse, con la esperanza puesta en que concurren los elementos desencadenantes de la aplicación del art. 120 LPACAP, de manera que, una vez interpuesto el recurso administrativo, sea factible contar con un pronunciamiento judicial que, caso de ser favorable, evite el coste del proceso.

VII. CONCLUSIONES

Primera: el art. 120 de la Ley 39/2015 ha regulado un nuevo supuesto de suspensión del plazo para resolver y notificar, que atañe a los procedimientos en vía de recurso.

Segundo: esta regulación persigue, de modo primordial, evitar la presentación más o menos masiva de recursos contencioso-administrativos y, de modo reflejo, evitar pronunciamientos judiciales contradictorios.

Tercero: la redacción del art. 120 plantea importantes cuestiones dudosas de diferente alcance que, no solo comprometen las exigencias que impone el principio de seguridad jurídica, sino que, de antemano y cuando menos, dificultan la aplicación del precepto.

⁷⁸ 2021, pág. 820.

⁷⁹ A juicio de M. A. Fernández Scagliusi (2015, pág. 149), «[n]o parece justo que el primero que llegue sea el que defienda intereses que afecten a otros».

Cuarto: habida cuenta los efectos que produce la suspensión del plazo para resolver y notificar, es aconsejable proceder a una modificación del art. 120 que clarifique determinados aspectos, entre otros y como mínimo, su ámbito de aplicación, los presupuestos de hecho para su aplicación o la posible extensión temporal de la suspensión en función de la firmeza o falta de firmeza del pronunciamiento judicial.