

ANÁLISIS



Público y Regulatorio

El Tribunal Supremo se pronuncia sobre el silencio administrativo en el sector eléctrico: «servicio público» y «servicio de interés económico general»

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril del 2026 delimita el concepto de *servicio público* del artículo 24.1 de la Ley 39/2015 como excepción al doble silencio. Distingue esa noción de la de servicio de interés económico general aplicable en ámbitos liberalizados como el del suministro eléctrico. Con ello, concluye que en la autorización de cierre de una planta de ciclo combinado opera el doble silencio con efecto estimatorio.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia del Tribunal Supremo 430/2026, de 10 de abril del 2026 (rec. 5634/2023, ponente: don Juan Pedro Quintana Carretero), reviste interés por abordar un concepto capital del derecho administrativo, el de *servicio público*, y por precisar su alcance a efectos de que opere como excepción al silencio positivo. Todo ello en el marco del artículo 24 de la Ley 39/2015, que regula el sentido del silencio administrativo y, en particular, el efecto estimatorio del denominado *doble silencio* en vía de recurso. Con esta sentencia se confirma la doctrina establecida por la Sentencia 3260/2023, de 11 de octubre (ponente: doña Isabel Perelló Domenech), reiterada por la Sentencia 1274/2023.

El recurso de casación lo interpuso la empresa Naturgy Generación S. L. U. contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de alzada presentado ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico contra la desestimación, también por silencio, de la solicitud de autorización de cierre de una planta de ciclo combinado.

La recurrente alegaba que, aunque tanto para la autorización como para la resolución del recurso las leyes establecen el carácter desestimatorio del silencio, en este caso debía operar el silencio positivo por aplicación de la regla del doble silencio (en vía administrativa y en recurso de alzada) prevista en el artículo 24.1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015. De acuerdo con este precepto, el doble silencio puede determinar la estimación del recurso de alzada.

Sin embargo, la sentencia de instancia desestimó el recurso al entender que concurría una de las excepciones a la regla general del silencio positivo, por cuanto el sistema eléctrico y, en concreto, el suministro eléctrico constituirían un servicio público, por lo que, según establece

el artículo 24.1, párrafo segundo, el silencio tiene efecto desestimatorio en aquellos procedimientos «cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público». Entiende, por ello, que la cuestión concernida por la solicitud de la recurrente puede afectar al suministro de energía eléctrica y que, siendo éste un servicio de interés general, queda excluido del mecanismo del doble silencio.

La sentencia del Tribunal Supremo discrepa del criterio de la sentencia de instancia con la argumentación que pasamos a resumir.

En primer lugar, señala que en el artículo 24.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 «se establece una excepción a la regla general del efecto positivo del silencio, que no puede ser interpretada en términos amplios o extensivos».

Desde esta óptica, la sentencia aborda la interpretación de los supuestos que se excluyen de dicha regla por implicar una «transferencia de facultades relativas al servicio público», lo que exige definir este último concepto.

La Sala reconoce que «el concepto de *servicio público* es, ciertamente difuso y poco estable», citando, en este sentido, las afirmaciones contenidas en la Sentencia 127/1994 del Tribunal Constitucional al abordar la calificación de la televisión como servicio público. Como resume esta sentencia, se trata de un concepto «muy debatido por la doctrina científica —con detractores y valedores—, sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas».

Ciertamente, sobre el concepto de *servicio público* se han escrito ríos de tinta y, en la actualidad, no tiene un significado unívoco ni para la doctrina ni para el legislador. En palabras del

profesor Juan Santamaría (*Principios de derecho administrativo general*), «el servicio público es un paradigma de la ambigüedad conceptual: tiene diversos significados y se utiliza con finalidades diversas, oscureciendo el lenguaje y provocando equívocos».

Un recorrido por la historia del concepto y por los distintos supuestos a los que se alude con esta denominación lleva a Santamaría a mantener la noción de *servicio público*, pero comprendiendo en ella dos categorías: «de una parte, la de *servicios públicos «stricto sensu»*, expresión que incluye todos los de titularidad de la Administración, ya sean prestados directamente por ella o por particulares; y, de otra, los *servicios regulados*, con la que se alude a los de naturaleza económica que las leyes han declarado de titularidad privada y que se prestan por sujetos o empresas privadas, bajo su propia responsabilidad, aunque con sujeción a las normas y a los poderes de control de las Administraciones».

Se trata de una caracterización muy acertada, en la que el autor huye de la terminología comunitaria por considerar que «ofrece el peor ejemplo de caos y confusión» y que su objetivo exclusivo es determinar la sujeción o no de determinadas actividades a las reglas europeas de defensa de la competencia (con expresiones como «servicios de interés económico general», «servicios no económicos de interés general», «servicio universal» y «misiones de servicio público»).

La sentencia del Tribunal Supremo utiliza esta doble caracterización del servicio público, aplicando la primera categoría de «servicios públicos *stricto sensu*» para definir el ámbito de aplicación de la excepción al silencio positivo contenida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, si bien para denominar los «servicios regulados» emplea la expresión «servicio de interés

económico general» (SIEG), que es la generalizada, por influencia europea, en la mayor parte de las leyes que se refieren a actividades liberalizadas y, en concreto, en la definición por el artículo 2 de la Ley del Sector Eléctrico de la actividad de suministro de energía eléctrica.

Dice así la sentencia que «los SIEG, no presentan la naturaleza ni las características propias de un servicio público, desde un punto de vista subjetivo, al no concurrir, la nota de la titularidad pública propiamente definitoria de estos últimos», si bien, como señala más adelante, «existen potestades públicas de diferente intensidad en las distintas actividades del sector eléctrico, de producción, comercialización y operación del sistema, operación del mercado, transporte y distribución». En concreto, en el caso de autos, la entrada y la salida en la actividad de producción eléctrica están sujetas a un régimen de control previo mediante autorización —en los términos en que se regula por la Ley del Sector Eléctrico—.

Pues bien, partiendo de esta distinción, la sentencia afirma que «la literalidad del artículo 24.1 LPAC [Ley del Procedimiento Administrativo Común] se refiere en exclusiva a los servicios públicos y a las facultades inherentes al mismo y no cabe interpretar que sea homologable al de servicios de interés económico general, con características definitorias propias, no siendo términos equivalentes ni intercambiables». Se inclina así por un concepto estricto de servicio público cuya nota definitoria es la titularidad pública y la atribución de facultades públicas propias de esa titularidad, sin perjuicio de que su gestión pueda encomendarse a terceros (mediante entes instrumentales o un contrato administrativo de concesión).

En consecuencia, la sentencia sienta como doctrina de interés casacional objetivo que,

en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica —en concreto, en relación con la solicitud de cierre de las plantas de ciclo combinado—, no juega la excepción del artículo 24.1, segundo párrafo, de la Ley 39/2015, por lo que los efectos del doble silencio administrativo son los determinados en el párrafo tercero de este precepto, esto es, la estimación por silencio.

Este concepto de servicio público a efectos del silencio positivo vinculado a la titularidad del servicio resulta encomiable por dos razones. En primer lugar, tiene la enorme virtualidad de aportar seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución en un ámbito que, como hemos dicho, se caracteriza por una gran ambigüedad e indefinición. El criterio de la titularidad pública del servicio permite también acotar el ámbito de aplicación de este precepto en los casos de «fórmulas mixtas» de prestación en las que el mismo servicio público puede ser prestado por los poderes públicos (directamente o por concierto) o por iniciativa privada regulada (como la educación y la sanidad), de

tal forma que sólo en los primeros casos cabe hablar de servicio público a efectos de las reglas del silencio administrativo.

Y es encomiable también, en segundo lugar, porque contribuye, aunque sea mínimamente, a reforzar la única y maltrecha institución con la que contamos para garantizar el derecho a obtener una resolución administrativa expresa en plazo, derecho hoy dotado del rango constitucional que confiere la jurisprudencia al principio de buena administración.

Interesa, por último, señalar que el concepto de *servicio público* definido por esta sentencia lo es a los solos efectos de las reglas del silencio del artículo 24 de la Ley 39/2015, pues en otros ámbitos jurídicos —como los relativos al patrimonio de las Administraciones Públicas, el contrato de concesión o la responsabilidad patrimonial—, la expresión «servicio público» se utiliza con funciones y alcances muy distintos, por lo que su concepto debe definirse precepto a precepto y atendiendo a la finalidad de cada institución.