



Roj: **STS 1816/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1816**

Id Cendoj: **28079130042023100245**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **28/04/2023**

Nº de Recurso: **7426/2021**

Nº de Resolución: **535/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ de Cataluña de 24 de abril de 2021, rec. 182/2020.,
ATS 13068/2022,
STS 1816/2023**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 535/2023

Fecha de sentencia: 28/04/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **7426/2021**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/04/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **7426/2021**

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 535/2023

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 28 de abril de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación RCA/7426/2021, interpuesto por Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A. (antes denominadas Gas Natural Servicio SDG S.A. y Gas Natural Sur SDG S.A.), representadas por el procurador don Javier Segura Zariquiey, contra la sentencia número 1818/2021, de 27 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó el recurso de apelación número 182/2020, interpuesto contra la sentencia de 10 de enero de 2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Tarragona en el procedimiento ordinario número 208/2018.

Se ha personado como recurrido el Ayuntamiento de Calafell, representado por el procurador don Francisco Toll Musteros.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Celsa Pico Lorenzo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación número 182/2020, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se dictó sentencia el 27 de abril de 2021, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"1º.- DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por Gas Natural Servicios SDG SA y Gas Natural SUR SDG, SA, contra la Sentencia de fecha 10 de enero de 2020, del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 2 de Tarragona, que inadmitió el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Ayuntamiento de Calafell, por no haber dado respuesta a la solicitud presentada el 7 de julio de, 2017.

2º.- Sin condena en costas."

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A. recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tuvo por preparado mediante auto de 4 de octubre de 2021 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 29 de septiembre de 2022, cuya parte dispositiva dice literalmente:

"Primero. Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de GAS NATURAL SERVICIOS SDG SA y GAS NATURAL SUR SDG SA, contra la sentencia de 24 de abril de 2021, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso de apelación núm. 182/2020.

Segundo. Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar, si la falta de emisión del informe previsto en los arts. 6.4 y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, destinado a determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social, supone la concurrencia de un supuesto de inactividad administrativa del art. 29.1 LJCA o, si por el contrario, se trata de un supuesto de silencio administrativo.

Tercero. Identificamos como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en los arts. 25 y 29 LJCA, arts. 21, 24 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y arts. 6.4 y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

Cuarto. Se ordena publicar este Auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.



Sexto. Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos."

CUARTO.- Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 4 de octubre de 2022, se concedió a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó la representación de Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A., por escrito de 17 de noviembre de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó suplicando que se anule la sentencia recurrida y condene al Ayuntamiento a emitir los informes de situación de riesgo de exclusión residencial establecidos en los artículos 6.4 y 9.4 LPEC solicitados por los recurrentes, indicando expresamente para cada uno de los clientes objeto de solicitud, si se encuentra en situación de riesgo de exclusión residencial o no.

QUINTO.- Por providencia de 18 de noviembre de 2022, se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, se opusiera al recurso, lo que efectuó el Ayuntamiento de Calafell en su escrito de oposición en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas terminó suplicando que se acuerde la confirmación de la sentencia recurrida con condena en costas a la recurrente.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por providencia de 10 de febrero de 2023 se señaló este recurso para votación y fallo el día 25 de abril de 2023, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D^a Celsa Pico Lorenzo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del recurso y sentencia de instancia.*

La representación procesal de Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A. (antes denominadas Gas Natural Servicio SDG S.A. y Gas Natural Sur SDG S.A.) interpone recurso de casación contra la sentencia de 13 de abril de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso de apelación número 514/2019 contra la sentencia de 14 de mayo de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 15 de Barcelona, que entendió que era un supuesto de silencio administrativo y no de inactividad por lo que declaró la inadmisión del recurso.

De la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (completa en Cendoj: Roj: STSJ CAT 3002/2021 - ECLI:ES.TSJCAT:2021:3002) se concluye que la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, en su artículo 6.4 impone como condición para el corte del suministro de gas por falta de pago que el hogar concernido no se encuentre en situación de **vulnerabilidad**, para la verificación de lo cual la empresa suministradora debe previamente solicitar informe al ayuntamiento correspondiente. Dicho informe ha de basarse en criterios económicos objetivos, legalmente determinados. El artículo 9.4 de la citada Ley catalana establece, además, que debe entenderse que hay situación de **vulnerabilidad** si el ayuntamiento no emite el informe solicitado en el plazo de quince días.

Subraya que se trata de un caso de silencio y no de inactividad, siguiendo lo vertido en su sentencia dictada en el recurso de apelación 300/2019 (añadimos nosotros, revocada por este Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de julio de 2022, recurso de casación 2527/2021).

SEGUNDO.- *La cuestión de interés casacional en el auto de 29 de septiembre de 2022 .*

Expresa el auto que consiste en determinar:

"si la falta de emisión del informe previsto en los arts. 6.4 y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, destinado a determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social, supone la concurrencia de un supuesto de inactividad administrativa del art. 29.1 LJCA o, si por el contrario, se trata de un supuesto de silencio administrativo."

Señala que, esta Sala ya ha apreciado el interés casacional, entre otros, en los recursos 1240/2021, 2527/2021 y 2550/2021, en los que han recaído las sentencias de 7 de julio y 21 de julio de 2022, donde se resuelve la cuestión conforme lo sostenido por la parte recurrente.

TERCERO.- *La posición de las partes.*

1.- Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A.

Alegan infracción del artículo 29.1 de la LJCA.



Indican que existe un derecho del recurrente, la empresa suministradora, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general. Y esa concreta prestación puede ser material, técnica o jurídica. En el presente caso, es la emisión de un informe y por ello ejercita una pretensión de condena frente a la Administración que ha sido inadmitida por la sentencia impugnada con infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia.

También invocan quebranto de los artículos 21, 24 y 25 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Adicionan la lesión de la normativa sectorial energética reguladora de la figura del consumidor vulnerable y de los cortes de suministro por impago.

Interesan la declaración de que la falta de emisión del informe previsto en los artículos 6.4 y 9.4 LPEC, destinado a determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de riesgo de exclusión residencial, supone la concurrencia de un supuesto de inactividad administrativa del artículo 29.1 LJCA y no se trata de un supuesto de silencio administrativo.

Adicionan que el Tribunal Supremo ha dictado recientemente tres sentencias resolviendo los recursos de casación interpuestos en supuestos idénticos al actual. Así, STS 956/2022, de 7 de julio (recurso de casación 1240/2021), STS 1083/2022, de 21 de julio (recurso de casación 2550/2021) y STS 1085/2022, de 7 de julio (recurso de casación 2527/2021). Todas ellas a favor de la tesis defendida por la recurrente y condenando a la Administración a emitir los informes de **vulnerabilidad** en el plazo de 15 días establecido en el artículo 9.4 LPEC

2.- La posición del Ayuntamiento de Calafell.

Defiende que debe inadmitirse el presente recurso de casación.

Añade que el Ayuntamiento de Calafell, emitió todos y cada uno de los informes, después de comprobar en cada caso individualizado, el cumplimiento o no de los requisitos legales que determinaban su encasillamiento en la **vulnerabilidad** que la Ley protege o no, comunicándolo a la compañía recurrente, con lo que el presente litigio es innecesario por cumplimiento extrajudicial del mismo.

CUARTO.- *La respuesta de la Sala ha sido fijada en sentencia de 7 de julio de 2022 (recurso de casación 1240/2021), reiterada en dos sentencias de 21 de julio de 2022 (recursos de casación 2527/2021 y 2550/2021) y de 16 de febrero de 2023 (recurso de casación 6796/2021).*

En la sentencia inicial dijimos:

" **QUINTO.-** Abordando ya el tema litigioso, esta Sala considera que el supuesto aquí examinado no puede calificarse de silencio administrativo. El silencio administrativo, como medio de protección del particular ante la ausencia de respuesta de la Administración, presupone sin duda que el particular haya formulado una solicitud. Pero dicha solicitud ha de referirse al nacimiento, la modificación o la extinción de una situación jurídica o, si se prefiere, a la delimitación de derechos o deberes. Así, la falta de respuesta de la Administración puede equivaler, según los casos, a un acto de denegación de lo solicitado (silencio administrativo negativo) o a un acto de otorgamiento de lo solicitado (silencio administrativo positivo).

En este marco, sostener que el silencio administrativo puede operar cuando lo solicitado es que la Administración informe sobre una situación de hecho resulta conceptualmente muy complicado; máxime cuando el informe constituye un trámite preceptivo para que el particular pueda llevar a cabo una actuación. Si la falta de emisión del informe se caracterizara como silencio administrativo negativo, ello equivaldría a admitir que la Administración puede legítimamente forzar al particular a iniciar un recurso contencioso administrativo simplemente para que no se paralice el procedimiento administrativo. Y si la falta de emisión del informe -como parece entender el Ayuntamiento de Castellar del Vallés, en aplicación del art. 9 de la Ley catalana 24/2015- se caracterizara como silencio administrativo positivo, ello equivaldría a afirmar que el particular debe iniciar un recurso contencioso administrativo con la sola finalidad de destruir una presunción legal sobre una situación de hecho; es decir, se trataría de un proceso en que no se discutiría sobre derechos o deberes, sino únicamente sobre la determinación precisa de un hecho. Pues bien, esta Sala no dice que todo ello fuera necesariamente absurdo o inviable, pero desde luego sería absolutamente inusual e innecesariamente alambicado.

A ello deben añadirse dos consideraciones, relacionadas con las previsiones del citado art. 9 de la Ley catalana 24/2015. La primera es que interpretar lo dispuesto por esa norma como silencio administrativo positivo, según pretende el Ayuntamiento de Castellar del Vallés, conduciría a una versión muy extraña del silencio administrativo positivo. Como es sabido, el silencio administrativo positivo consiste normalmente en dar por otorgado lo solicitado y, por consiguiente, supone un mecanismo para favorecer al particular en el ejercicio



de derechos y facultades que el ordenamiento le reconoce. Pero en el presente caso se trataría de un silencio administrativo positivo con consecuencias restrictivas, cuando no impeditivas del ejercicio del derecho.

La otra consideración hace referencia a que el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 establece una presunción legal sobre una situación de hecho: si transcurren quince días sin que la Administración municipal emita el informe solicitado, debe entenderse que hay situación de **vulnerabilidad**. Ello comporta, como es obvio, que la entidad suministradora no sólo no puede cortar el suministro por impago, sino que tampoco puede acudir a otros medios de prueba para desvirtuar la presunción legal de que hay una situación de **vulnerabilidad**. Así, si se interpreta el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo, la única vía a disposición de la entidad suministradora sería -como quedó apuntado más arriba y como explícitamente afirma el Ayuntamiento de Castellar del Vallés- iniciar un recurso contencioso administrativo con la sola finalidad de aclarar una situación de hecho. Esto sería, cuanto menos, dudosamente compatible con la previsión constitucional de un procedimiento administrativo garantista (art. 105 de la Constitución) y, desde luego, permitiría a los ayuntamientos mediante simple omisión impedir una eficaz gestión del servicio prestado por las entidades suministradoras. En otras palabras, el coste para las entidades suministradoras de interpretar el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo sería desproporcionado.

SEXTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es, así, que el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 no contempla un supuesto de silencio administrativo.

Problema distinto es si la emisión del informe previsto en dicha norma es una prestación a efectos del art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A este respecto, dado que se trata de un precepto autonómico y que el correspondiente Tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado sobre su significado y alcance, con pleno respeto a las exigencias dimanantes de la Constitución y de la legislación básica del Estado en la materia, esta Sala nada tiene que añadir a lo dicho en la sentencia impugnada."

QUINTO.- *La respuesta en el caso de autos: la consecuencia será, de estimar el recurso de casación interpuesto por las mercantiles recurrentes, con anulación de la sentencia recurrida.*

La estimación del recurso de casación conduce a la estimación del recurso de apelación, por ello, con revocación de la sentencia de instancia estimamos el recurso contencioso administrativo formulado contra la inactividad del Ayuntamiento de Calafell, al que condenamos a la emisión del informe previsto en el artículo 9 de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, en el plazo de 15 días.

Resulta ajeno al ámbito casacional el alegato del Ayuntamiento de cumplimiento extrajudicial. Ni ha aportado documento acreditativo, ni la cuestión de la efectiva emisión del informe fue declarada por el Juzgado ni por la Sala de apelación.

SEXTO.- *La respuesta a la cuestión de interés casacional en las sentencias de 21 de julio de 2022 (recursos de casación 2527/2021 y 2550/2021), según declaramos en la sentencia de 7 de julio de 2022 (recurso de casación 1240/2021), es que el artículo 9 de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, no contempla un supuesto de silencio administrativo.*

Problema distinto es si la emisión del informe previsto en la normativa autonómica es una prestación a efectos del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

A este respecto, dado que se trata de un precepto autonómico y que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se ha pronunciado sobre su significado y alcance, con pleno respeto a las exigencias dimanantes de la Constitución y de la legislación básica del Estado en la materia, esta Sala nada tiene que añadir a lo dicho en la sentencia de apelación.

SÉPTIMO.- *Costas.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en relación con el artículo 93 LJCA, en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, sin que proceda hacer imposición de las costas de instancia y apelación dada la complejidad del asunto y atendidas las serias dudas de Derecho sobre la aplicación del expresado artículo 9.4 de la Ley catalana 24/2015.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de las entidades mercantiles Naturgy Iberia S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power S.A. contra la sentencia de 27 de abril de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de apelación número 182/2020. Sentencia que anulamos.



SEGUNDO.- Estimar el recurso de apelación número 182/2020 interpuesto contra la sentencia dictada el 10 de enero de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Tarragona, en el procedimiento ordinario número 208/2018, con anulación de esta sentencia de instancia y condenando al Ayuntamiento de Calafell a que emita los informes de **vulnerabilidad** previstos en el artículo 9.4 de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, ello en el plazo y con el alcance fijados en el fundamento de Derecho Quinto de esta nuestra sentencia.

TERCERO.- Fijar como doctrina la reflejada en el penúltimo fundamento de Derecho.

CUARTO.- En cuanto a las costas estar al último fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ