

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066760

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1165/2023, de 21 de septiembre de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 8887/2021

SUMARIO:**Inactividad de la administración. Obligación de resolver. Silencio administrativo. Exclusión social. Pobreza energética. Consumidor vulnerable.**

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si la falta de emisión del informe previsto en una norma autonómica, 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.

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. En este caso, se trataría de un proceso en que no se discutiría sobre derechos o deberes, sino únicamente sobre la determinación precisa de un hecho (vulnerabilidad de un consumidor). Dar sentido positivo al silencio (declaración de vulnerabilidad) comportaría, 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.

Por tanto no estamos en presencia de un supuesto de silencio administrativo, sino inactividad de la administración del artículo 29.1 de la LJCA.

PRECEPTOS:

Ley 29/1998 (LJCA), art. 29.1.

Ley de Cataluña 24/2015 (medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética), arts. 6.4 y 9.4.

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 21, 24 y 25.

PONENTE:*Doña Celsa Pico Lorenzo.***TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.165/2023

Fecha de sentencia: 21/09/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8887/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/09/2023

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.: 8887/2021

Ponente: Excmá. 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

Excmá. Sra. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.ª Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 21 de septiembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación RCA/8887/2021, 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 3548/2021, de 22 de julio, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que estimó el recurso de apelación número 165/2020, interpuesto contra la sentencia de 4 de diciembre de 2019 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Barcelona en el procedimiento ordinario número 20/2018.

Se ha personado como recurrido el Ayuntamiento de Puig-Reig, representado por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el recurso de apelación número 165/2020, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se dictó sentencia el 22 de julio de 2021, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"1º.-ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Puig-Reig contra la Sentencia de 4 de diciembre de 2019, del Juzgado Contencioso Administrativo num. 4 de Barcelona, QUE SE REVOCA.

2º.- SE DESESTIMA el recurso interpuesto por Gas Natural Servicios SDG SA y Gas Natural SDG SA contra la falta de respuesta del Ayuntamiento a que emitiera los informes destinados a determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social, a fin de que sus servicios sociales emitan el correspondiente informe

que permita determinar si las concretas unidades familiares detalladas por la actora se encuentran o no en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial determinadas por el artículo 6.4 de la Ley 24/2015."

3º.- 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 29 de noviembre 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 22 de julio de 2021, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estimó el recurso de apelación núm. 165/2020.

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 30 de enero de 2023, 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 21 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 la representación procesal del Ayuntamiento de Puig-Reig en su escrito de oposición en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con la siguiente petición:

"Que tenga por presentado este escrito, lo admita y tenga por formulada OPOSICION AL RECURSO DE CASACION contra la Sentencia de 22 de julio de 2021 de la Sección Segunda de la Sala CA del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por las razones expuestas que acreditan el pleno cumplimiento por mi representada de la obligación de emitir los informes, no existiendo ni silencio administrativo ni inactividad administrativa."

Sexto.

De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por providencia de 20 de junio de 2023 se señaló este recurso para votación y fallo el día 19 de septiembre 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 sentencias de instancia y apelación.*

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 22 de julio de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estimó el recurso de apelación número 165/2020 contra la sentencia de 4 de diciembre de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Barcelona. Esta última estimó el recurso contencioso administrativo y condenó al Ayuntamiento demandado al cumplimiento de la obligación dimanante del artículo 9.4 de la Ley 24/2015, a fin de que a través de sus servicios sociales emita el correspondiente informe que permita determinar si las concretas unidades familiares detalladas por la actora se encuentran o no en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial determinadas por el artículo 6.4 de la citada Ley.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia (completa en Cendoj: Roj: STSJ CAT 7377/2021 - ECLI:ES.TSJCAT:2021:7377) considera que no se esta ante un supuesto de inactividad sino de silencio y estima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Puig-Reig.

Segundo. *La cuestión de interés casacional en el auto de 24 de noviembre 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 Puig-Reig.

Opone que la actuación del Ayuntamiento de Puig-Reig no constituye ningún supuesto de inactividad administrativa.

Adiciona que el Ayuntamiento de Puig-Reig alegó en fase de apelación incongruencia omisiva por no haberse resuelto el fondo de la cuestión, consistente en la imposibilidad material de emitir determinados informes, aspecto que quedó sin resolver.

Cuarto.

La respuesta de la Sala ha sido fijada en sentencia de 7 de julio de 2022 (recurso de casación 1240/2021), reiterada en otras sentencias de 21 de julio de 2022 (recursos de casación 2527/2021 y 2550/2021), de 16 de febrero de 2023 (recurso de casación 6796/2021) y de 28 de abril de 2023 (recurso de casación 7426/2021).

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, que procede 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 desestimación del recurso de apelación, sentencia que se anula, con confirmación de la sentencia de instancia que estima el recurso contencioso administrativo formulado contra la inactividad del Ayuntamiento de Puig-Reig, al que condena 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. También la pretendida incongruencia omisiva de la sentencia de apelación con la que se aquietó el Ayuntamiento que no formuló recurso de casación.

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). No es otra 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 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 22 de julio 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 165/2020. Sentencia que anulamos.

Segundo.

Desestimar el recurso de apelación número 165/2020 interpuesto contra la sentencia dictada el 4 de diciembre de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Barcelona, en el procedimiento ordinario número 20/2018, sentencia que confirmamos.

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.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.