



Roj: **STS 2715/2022 - ECLI:ES:TS:2022:2715**

Id Cendoj: **28079130042022100312**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **07/07/2022**

Nº de Recurso: **1240/2021**

Nº de Resolución: **956/2022**

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

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Barcelona, núm. 94, 11-04-2019 (proc. 3/2018),  
STSJ CAT 8380/2020,  
ATS 1387/2022,  
STS 2715/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 956/2022**

Fecha de sentencia: 07/07/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1240/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/07/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: T.S.J. CATALUÑA CON/AD SEC. 3

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1240/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 956/2022**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

En Madrid, a 7 de julio de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **1240/2021**, promovido por el **EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CASTELLAR DEL VALLÈS**, representado por el procurador de los tribunales don Ignacio Rodríguez Díez y defendido por la letrada doña Lola Rovira Franch, contra la sentencia núm. 4084/2020, de 14 de octubre de 2020, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso apelación nº 197/2019, que estimó el recurso interpuesto contra la sentencia de 11 de abril de 2019 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 9 de Barcelona.

Siendo partes recurridas **NATURGY IBERIA, S.A. ("NISA")** y **COMERCIALIZADORA REGULADA GAS & POWER, S.A. ("COMREG")** representadas por la procuradora de los tribunales doña Ana Llorens Pardo y defendidas por la letrada doña Sofía García-Bragado Manen.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia núm. 4084/2020, de 14 de octubre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que estimó el recurso de apelación nº 197/2019, interpuesto por las entidades Naturgy Iberia, S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power, S.A. contra la sentencia de 11 de abril de 2019 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 9 de Barcelona en el procedimiento ordinario 3/2018 instado por las mismas entidades mercantiles contra la inactividad del ayuntamiento de Castellar del Vallés, de no dar respuesta a la solicitud presentada el día 14 de julio de 2017.

La sentencia ahora recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] **FALLAMOS**

ESTIMAMOS el presente recurso de apelación interpuesto a nombre de las entidades GAS NATURAL S.U.R. SDG, S.A. y GAS NATURAL SERVICIOS SDG, S.A. contra la Sentencia nº 94, de 11 de abril de 2019, recaída en los autos 3/2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 9, cuya parte dispositiva en la parte menester estableció "DECLARO LA INADMISIÓN del recurso presentado por la representación procesal de GAS NATURAL SERVICIOS SDG, S.A. Y GAS NATURAL SUR SDG S.A. Todo ello sin expresa condena en costas", QUE SE REVOCA Y SE DEJA SIN EFECTO Y EN SU LUGAR SE ESTIMA EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL SENTIDO QUE PROCEDE ESTIMAR DISCONFORME A DERECHO LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA CONSISTENTE EN LA NO EMISIÓN DEL **INFORME** PREVISTO EN EL ARTÍCULO 9.4 EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 5.10 Y 6.1 Y 4 DE LA **LEY** 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA ENERGÉTICA, Y SE CONDENA A LA ADMINISTRACIÓN QUE LO EMITA Y LO COMUNIQUE PARA LOS SUPUESTOS PRESENTADOS POR LA PARTE RECURRENTE EN EL PLAZO LEGAL DE 15 DÍAS.

No se condena en las costas del presente recurso de apelación a ninguna de las partes. [...]"

**SEGUNDO.**- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Castellar del Vallés, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.**- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente al Excmo. Ayuntamiento de Castellar del Vallés, y como recurridos a Naturgy Iberia, S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power, S.A.

**CUARTO.**- Por auto de 3 de febrero de 2022, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] 1º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellar del Vallés contra la sentencia de 14 de octubre de 2020, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estimó el recurso de apelación núm. 197/2019.

2º) 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.

3º) Identificamos como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en los arts. 25 y 29 LJCA, los arts. 21, 24 y 25 de la **Ley** 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y 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. 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). [...]."

**QUINTO.-** Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y en su virtud me tenga por comparecido y por formalizada la interposición del RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia 4084 de 14 de octubre de 2020 dictada, por la sección Tercera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y de acuerdo con los motivos aludidos en el cuerpo de este escrito, previos los trámites procesales oportunos, dicte resolución por la que se estime el recurso y acuerde la nulidad y revocación de la resolución que se impugna, procediéndose a la devolución de los autos al Tribunal de instancia. [...]."

**SEXTO.-** Por providencia de fecha 21 de febrero de 2022, se emplazó a las partes recurridas para que, en treinta días, formalizaran escrito de oposición.

Por la representación procesal de las entidades mercantiles, se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala que:

"[...] tenga por presentado este escrito y por formulada OPOSICIÓN al Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento de Castellar del Vallès contra la Sentencia número 4084, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en fecha 14 de octubre de 2020 por la que se estima el Recurso de Apelación nº 197/2019 interpuesto por Naturgy Iberia, S.A. y Comercializadora Regulada Gas & Power, S.A. y, previos los trámites oportunos, SE DESESTIME EL REFERIDO recurso, confirmándose la legalidad de la Sentencia impugnada.

OTROSÍ DICE PRIMERO que esta parte considera que no es necesaria la celebración de vista.

SOLICITA tenga por hecha la anterior manifestación a los efectos oportunos.

OTROSÍ SOLICITA SEGUNDO que en el supuesto de considerar el Tribunal que la no emisión del IRER es un silencio negativo, plantee ante el TC cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9.4 LPEC. [...]."

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la **Ley** de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

**OCTAVO.-** Mediante providencia de fecha 12 de mayo de 2022, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 5 de julio de 2022, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellar del Vallés contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de octubre de 2020.

Los antecedentes del asunto son como sigue. La **Ley** catalana 24/2015 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 art. 9 de la citada **Ley** catalana 24/2015 establece, además, que debe entenderse que hay situación de vulnerabilidad si el ayuntamiento no emite el **informe** solicitado en el plazo de quince días.

En el presente caso, las entidades Gas Natural Servicios SDG S.A. y Gas natural Sur SDG S.A. solicitaron **informe** al Ayuntamiento de Castellar del Vallés como paso previo al corte de suministro. El **informe** no fue emitido. Y las entidades suministradoras interpusieron recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración. Este recurso contencioso-administrativo fue declarado inadmisibile por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona, por entender que éste es un supuesto de silencio administrativo con arreglo a lo dispuesto por el art. 9 de la **Ley** catalana 24/2015; y no de inactividad de la Administración.

Disconformes con ello, las entidades suministradoras interpusieron recurso de apelación. Éste fue estimado por la sentencia ahora impugnada, que considera que no se está aquí en el ámbito del silencio administrativo, sino que se trata de la omisión de una prestación debida por la Administración. La sentencia impugnada ordena, así, al Ayuntamiento de Castellar del Vallés emitir el **informe** solicitado.

**SEGUNDO.-** Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 3 de febrero de 2022, donde se declara como cuestión de interés casacional objetivo determinar si la falta de emisión del **informe** previsto por la **Ley** catalana 24/2015 es un supuesto de silencio administrativo o de inactividad de la Administración.

**TERCERO.-** En el escrito de interposición del recurso de casación, el Ayuntamiento de Castellar del Vallés argumenta, en esencia, que el art. 9 de la **Ley** catalana 24/2015 establece expresamente cuál es la consecuencia jurídica si en el plazo de quince días no se emite el **informe**: debe entenderse que el **informe** es afirmativo, es decir, que el hogar concernido está en situación de vulnerabilidad. De aquí infiere que se trata de un supuesto de silencio administrativo, por lo que el modo de combatirlo -en caso de discrepancia- sería interponer recurso contencioso-administrativo contra el acto presunto; es decir, contra el sentido afirmativo de la situación de vulnerabilidad que, por imperativo del art. 9 de la **Ley** catalana 24/2015, hay que atribuir a la falta de emisión del **informe**. Añade el Ayuntamiento de Castellar del Vallés que lo que las entidades suministradoras buscan es, en realidad, que la Administración municipal les haga su trabajo.

**CUARTO.-** El escrito de oposición al recurso de casación de las entidades suministradoras sostiene básicamente que el **informe** previsto por la **Ley** catalana 24/2015 debe versar sobre hechos, a saber: si el hogar concernido está objetivamente en situación de vulnerabilidad. Este dato las conduce a afirmar que la falta de emisión del **informe** no puede lógicamente caracterizarse como un supuesto de silencio administrativo. Siempre en esta línea, afirman que la obtención del **informe** solicitado es una prestación de la Administración a la que tienen derecho en el sentido del art. 29 de la **Ley** de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y que, por más que el art. 9 de la **Ley** catalana 24/2015 diga que la falta de emisión del **informe** en el plazo de quince días debe entenderse en el sentido de que hay situación de vulnerabilidad, ello no exime a la Administración municipal de su deber de emitir el **informe** solicitado.

**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.

**SÉPTIMO.-** Procede, por todo lo expuesto, desestimar el presente recurso de casación, sin que con arreglo al art. 93 de la **Ley** Jurisdiccional deba hacerse imposición de las costas.

## FALLO

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

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellar del Vallés contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de octubre de 2020, sin costas.

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

Así se acuerda y firma.