



Roj: **STS 2097/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2097**

Id Cendoj: **28079149912024100014**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **991**

Fecha: **11/04/2024**

Nº de Recurso: **258/2022**

Nº de Resolución: **543/2024**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

PLENO

Sentencia núm. 543/2024

Fecha de sentencia: 11/04/2024

Tipo de procedimiento: CASACION

Número del procedimiento: 258/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance

Procedencia: T.S.J. MADRID SOCIAL SEC.5

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Santiago Rivera Jiménez

Transcrito por: MCP

Nota:

CASACION núm.: 258/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Santiago Rivera Jiménez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

PLENO

Sentencia núm. 543/2024

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Ángel Blasco Pellicer

D. Sebastián Moralo Gallego

D.^a María Luz García Paredes

D.^a Concepción Rosario Ureste García



D. Juan Molins García-Atance

D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

En Madrid, a 11 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación ordinario interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Ministerio de Trabajo y Economía Social contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 533/2022, en fecha 30 de septiembre, procedimiento 437/2022, en actuaciones seguidas en virtud de demanda sobre impugnación de actos de la administración, a instancia de la empresa Ilunion CEE Limpieza y Medio Ambiente SA contra el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Ha comparecido en concepto de parte recurrida la empresa Ilunion Limpieza y Medio Ambiente SA, representada por el Procurador D. Pedro Miguel Arrillaga Pisón y asistida por el Letrado D. Álvaro María Rodríguez de la Calle.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación letrada de la empresa Ilunion CEE Limpieza y Medio Ambiente SA, se presentó demanda sobre impugnación de actos de la administración, de la que conoció la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y en la que tras exponer los hechos y motivos que estimó de aplicación terminó suplicando se dictara sentencia estimatoria por la que: "declare no conforme a Derecho la resolución impugnada por razón de los motivos indicados en el cuerpo de la presente demanda, anulando en su integridad la resolución recurrida y declarando con ello la admisión de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad de ILUNION ante la Autoridad Laboral".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda se celebró el acto del juicio, con la intervención de las partes y el resultado que se refleja en el acta que obra unida a las actuaciones. Recibido el pleito a prueba se practicaron las propuestas por las partes y declaradas pertinentes.

TERCERO.- En fecha 30 de septiembre de 2022 se dictó sentencia por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que consta el siguiente fallo: "Que estimando íntegramente la demanda, debemos declarar y declaramos no conforme a Derecho la resolución impugnada, que se deja sin efecto, al haber operado el silencio administrativo positivo, por lo que se estima la admisión de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad de ILUNION ante la Autoridad Laboral, condenado a la parte demandada a estar y pasar por tal declaración. No ha lugar a la condena en costas".

CUARTO.- En dicha sentencia se declararon probados los siguientes :

"PRIMERO: La actora, que contaba con un Plan de Igualdad, ante la publicación del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y, conforme a la disposición transitoria única, procedió a realizar la adaptación del Plan de Igualdad, conjuntamente con la parte social, tras lo cual y, en cumplimiento del artículo 11 del Real Decreto citado, solicitó su inscripción en el registro de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

SEGUNDO: El 1 de julio de 2021, la empresa actora solicitó el registro del Plan de Igualdad ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, obrante a los folios 38 a 116 de autos.

TERCERO: El 6 de julio de 2021, la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social requirió a la actora para la subsanación de defectos (documental obrante al folio 123 de autos).

CUARTO: El 20 de julio de 2021, la empresa demandante presentó un escrito de alegaciones, siendo requerida, de nuevo, el 18 de agosto de 2021, para que subsanara los defectos apreciados, presentando la empresa otro escrito de alegaciones el 8 de septiembre de 2021 (documental obrante a los folios 124 a 134 de autos).

QUINTO: El 22 de diciembre de 2021, la empresa solicitó a la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social, la expedición del certificado del silencio administrativo estimatorio producido por el transcurso de tres meses sin haber recaído resolución expresa (documental obrante a los folios 135 y 136 de autos).

SEXTO: Por Resolución de la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social de 29 de diciembre de 2021, se acordó



desestimar la inscripción del Plan de Igualdad de la empresa actora (documental obrante a los folios 30 y 31 de autos).

SÉPTIMO: El 27 de enero de 2022, la empresa actora presentó escrito de recurso de alzada frente a la resolución reseñada en la precedente premisa fáctica (documental obrante a los folios 32 a 35 de autos).

OCTAVO: Por la Resolución de 3 de agosto de 2022 del Secretario de Estado de Empleo y Economía Social, por delegación de la Ministra de Trabajo se desestimó el recurso de alzada (documental obrante a los folios 161 a 164 de autos).

NOVENO: La resolución impugnada pone fin a la vía administrativa".

QUINTO.- Contra dicha resolución se interpuso recurso de casación por la representación del Ministerio de Trabajo y Economía Social, siendo admitido a trámite por esta Sala.

SEXTO.- Impugnado el recurso por la parte recurrida, se emitió informe por el Ministerio Fiscal en el sentido de interesar la desestimación del recurso. Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal para informe, el cual fue emitido en el sentido de considerar el recurso improcedente. Por providencia de fecha 9 de febrero de 2024 y dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, se acordó su debate por la Sala en Pleno de conformidad con lo dispuesto en el art. 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A tal efecto se convocó a todos los Magistrados de esta Sala y se acordó señalar para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 10 de abril actual, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1.- El debate litigioso consiste en determinar si opera el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad de la empresa Ilunion CEE Limpieza y Mediambiente SA (en adelante Ilunion).

Los datos esenciales para la resolución de este recurso son los siguientes:

a) La empresa Ilunion adaptó su Plan de Igualdad, conjuntamente con la parte social, al Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro.

b) En fecha 1 de julio de 2021 solicitó la inscripción de su Plan de Igualdad en el Registro de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de trabajo y Planes de Igualdad de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

c) El 6 de julio de 2021 la Administración pública le requirió para que subsanara defectos. El día 20 de julio de 2021 Ilunion presentó un escrito de alegaciones. Fue requerida el 18 de agosto de 2021 para que subsanara los defectos apreciados. La empresa presentó otro escrito de alegaciones el 8 de septiembre de 2021.

d) El 22 de diciembre de 2021 Ilunion solicitó a la Administración la expedición del certificado del silencio administrativo estimatorio.

e) El 29 de diciembre de 2021 la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social del Ministerio de Trabajo y Economía Social dictó resolución en la que desestimaba la inscripción del Plan de Igualdad de la empresa.

2.- La sentencia recurrida la dictó el TSJ de Madrid con el número 533/2022, de 30 de septiembre (procedimiento 437/2022). El Tribunal argumentó que, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de inscripción del Plan de Igualdad, operó el silencio administrativo positivo y la resolución de la Administración pública sólo podía haber sido estimatoria. El TSJ sostuvo que la resolución desestimatoria dictada por la autoridad laboral era *contra legem* (contraria a la ley) por lo que admitió la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad.

3.- Contra ella recurrió en casación clásica el Abogado del Estado con un único motivo en el que denuncia la infracción de los arts. 24.1.2º y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) en relación con los arts. 45 y 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI).

Argumenta, en síntesis, que en este litigio no opera el silencio positivo, máxime cuando se obtiene un resultado contrario al ordenamiento jurídico. Sostiene que opera el silencio administrativo negativo porque se han transferido facultades de servicio público a las empresas que deben elaborar los planes de igualdad.

4.- Ilunion presentó escrito de impugnación del recurso en el que solicita su desestimación. El Ministerio Fiscal informó en contra de la estimación del recurso.

SEGUNDO.- 1.- En primer lugar, debemos examinar el argumento de la parte recurrente relativo a que no opera el silencio administrativo positivo porque se han transferido facultades del servicio público.

2.- El art. 46.4 y 5 de la LOI dispone:

"4. Se crea un Registro de Planes de Igualdad de las Empresas, como parte de los Registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo dependientes de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y de las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas.

5. Las empresas están obligadas a inscribir sus planes de igualdad en el citado registro".

3.- El art. 24.1 de la LPAC establece:

"Art. 24. 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas [...]".

4.- Las sentencias de la Sala Contencioso-administrativa del TS 1247/2023 de 11 de octubre, (recurso 3260/2022) y 1274/2023, de 17 de octubre (recurso 5577/2022) argumentan:

a) El art. 24.1 de la LPAC "establece una excepción a una regla general del efecto positivo del silencio, que no puede ser interpretada en términos amplios o extensivos."

b) "El servicio público se ha venido considerando como una forma de intervención de los poderes públicos que se caracteriza porque éstos asumen la titularidad de una actividad, siendo una nota característica de esta noción en su versión estricta (o subjetiva) que la Administración Pública es titular de la actividad".

La Sala Contencioso-administrativa del TS aplicó el silencio administrativo positivo a las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, en concreto respecto de la solicitud de cierre de las plantas de ciclo combinado, porque consideró que no se trataba de un servicio público excluido del silencio administrativo positivo por el art. 24.1 de la LPAC.

TERCERO.- 1.- El art. 46.5 de la LOI obliga a Ilunion a inscribir su Plan de Igualdad en el Registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo dependiente de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

El art. 24.1 de la LPAC exceptúa del silencio administrativo positivo a los procedimientos "cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público". Esta excepción a la regla general del efecto positivo del silencio no puede interpretarse extensivamente.

2.- De conformidad con el razonado informe del Ministerio Fiscal, debemos concluir que, cuando el art. 45 de la LOI atribuye a las empresas elaborar y aplicar los planes de igualdad, no está transfiriendo a dichas empresas unas facultades relativas al servicio público. Ilunion es una empresa privada que está obligada a elaborar y aplicar un plan de igualdad con la finalidad de evitar la discriminación laboral entre mujeres y hombres. Pero la elaboración de su plan de igualdad no supone que el Estado haya transferido una facultad del servicio público a esa empresa. En consecuencia, opera el silencio administrativo positivo.

CUARTO.- 1.- A continuación, debemos examinar el argumento de la parte recurrente relativo a que no puede aplicarse el silencio administrativo positivo cuando de él se obtiene un resultado contrario al ordenamiento jurídico.

2.- El art. 24.3.a) de la LPAC establece:



"Art. 24. 3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo."

3.- La Sala Social del TS ha declarado que el silencio administrativo positivo impide que posteriormente se dicte una resolución expresa denegatoria en los supuestos siguientes:

A) Concurrencia de fuerza mayor en un ERTE durante el estado de alarma causado por la COVID-19: sentencias de la Sala Social del TS 83/2021, de 25 de enero (rcud 125/2020, Pleno); 577/2022, de 23 de junio (rcud 1014/2021, Pleno); y 68/2024, de 17 de enero (rcud 2249/2021), entre otras.

La última de las citadas explica que "[l]a existencia de fuerza mayor se constató por silencio administrativo positivo, no pudiendo por tanto la Administración dictar eficazmente, con posterioridad al transcurso del citado plazo, una resolución expresa que contravenga lo estimado por silencio administrativo positivo, pues ya se había producido el acto presunto estimatorio".

B) Responsabilidad prestacional del FOGASA: sentencias de la Sala Social del TS 585/2022, de 28 de junio (rcud 2069/2019); 481/2023, de 5 de julio (rcud 3596/2020); y 573/2023, de 20 de septiembre (rcud 2763/2020), entre otras muchas.

La última de las citadas sentencias examinó el alcance del silencio administrativo positivo cuando su aplicación conlleva que el FOGASA asuma una responsabilidad que excede de los límites establecidos normativamente en un supuesto en el que la solicitud prestacional no contenía cantidad concreta. Esta Sala sentó la doctrina siguiente:

a) El silencio positivo administrativo no es "un instituto jurídico formal, sino la garantía que impida que los derechos de particulares se vacíen de contenido cuando Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado".

b) Una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto. Para revisar y dejar sin efecto un acto presunto (nulo) o anulable la Administración debe seguir los correspondientes procedimientos de revisión o instar la declaración de lesividad.

c) La doctrina constitucional (sentencia del TC 52/2014, de 10 de abril) explica que la norma legal que aplica el juego del silencio no está en conexión directa con la legitimidad de la solicitud del interesado, sino que aparece como la consecuencia directa del incumplimiento de la obligación legal de la Administración pública de resolver expresamente dentro del plazo máximo.

d) Ello no significa que, como regla general, puedan obtenerse prestaciones del FOGASA superiores o no previstas en la normativa vigente. Para que esas prestaciones puedan dejarse sin efecto "la propia ley ha previsto que tal operación únicamente puede efectuarse a través de los procedimientos revisorios previstos en las normas legales".

e) Aunque al cumplimentar el impreso de solicitud no se haya concretado la cantidad, si aparece con claridad cuál era la cantidad reclamada al FOGASA, constando en el expediente administrativo los documentos procesales acreditativos de dichas deudas, la falta de concreción de la cantidad reclamada no puede erigirse en obstáculo insalvable para su reclamación, debiendo desplegar sus efectos el silencio administrativo positivo.

QUINTO.- 1.- El 1 de julio de 2021 Ilunion solicitó el correspondiente registro a la autoridad laboral. El 6 de julio de 2021 la Administración pública le requirió para que subsanara defectos. El día 20 de julio de 2021 Ilunion presentó un escrito de alegaciones. Fue requerida el 18 de agosto de 2021 para que subsanara los defectos apreciados. El 8 de septiembre de 2021 la empresa contestó a las últimas alegaciones de la Administración pública. El 29 de diciembre de 2021 la autoridad laboral dictó resolución administrativa expresa desestimando la inscripción de su Plan de Igualdad.

2.- Cuando se dictó la resolución expresa denegatoria, había transcurrido el plazo de tres meses establecido por el art. 24.1 de la LPAC, por lo que la solicitud de inscripción debe considerarse estimada por silencio administrativo positivo.

De conformidad con la citada doctrina jurisprudencial, el silencio administrativo positivo impide que posteriormente se dicte una resolución administrativa expresa denegatoria que contravenga lo estimado por silencio administrativo positivo.

Se trata de una garantía cuya finalidad es impedir que los derechos de particulares se vacíen de contenido cuando Administración no atiende eficazmente sus funciones. Su operatividad impide que la Administración



pueda efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto. Solo puede revisar el acto presunto mediante los correspondientes procedimientos revisorios. En consecuencia, la resolución administrativa desestimatoria extemporánea carece de eficacia jurídica.

3.- Los anteriores argumentos obligan, de conformidad con el Ministerio Fiscal, a desestimar el recurso de casación y confirmar la sentencia recurrida.

Se condena a la parte recurrente al pago de las costas de su recurso en la cantidad de 1500 euros (art. 235.1 de la LRJS).

FALLO

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

1.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado. Confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid 533/2022, de 30 de septiembre (procedimiento 437/2022).

2.- Se condena a la parte recurrente al pago de las costas de su recurso en la cantidad de 1500 euros.

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

Así se acuerda y firma.