



Roj: **STS 3806/2023 - ECLI:ES:TS:2023:3806**

Id Cendoj: **28079140012023100529**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/09/2023**

Nº de Recurso: **2763/2020**

Nº de Resolución: **573/2023**

Procedimiento: **Recurso de casación para la unificación de doctrina**

Ponente: **ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJS, Madrid, núm. 10, 02-07-2019 (proc. 7/2018),
STSJ M 6312/2020,
STS 3806/2023**

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 2763/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Alfonso Lozano De Benito

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 573/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Ángel Blasco Pellicer

D. Sebastián Moralo Gallego

D.ª María Luz García Paredes

D. Juan Molins García-Atance

En Madrid, a 20 de septiembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D. Luis Enrique representado y asistido por el letrado D. Fernando-José Moncayola Martín, contra la sentencia dictada el 30 de junio de 2020 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación núm. 1326/2019, formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 10 de Madrid, de fecha 2 de julio de 2019, autos núm. 7/2018, que resolvió la demanda sobre reclamación de cantidad interpuesta por D. Luis Enrique frente al Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).

Ha comparecido en concepto de parte recurrida el Fondo de Garantía Salarial representado y asistido por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 2 de julio de 2019 el Juzgado de lo Social núm. 10 de Madrid dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:



"PRIMERO.- El demandante DON Luis Enrique con DNI nº NUM000 trabajador de la empresa INVESTIGACIONES CLÍNICAS SL, obtuvo sentencias estimatorias en reclamación de despido y de Cantidad.

La sentencia en reclamación de cantidad reconoció al demandante el importe de 31.792,04 euros por salarios pendientes de pago. Despachada Ejecución el JS dicta Auto el 20.12.2016 declarando la insolvencia provisional de la empleadora.

Por sentencia de fecha 16.11.2016 el correspondiente JS condena al FGS al abono del 40% de la indemnización restante en la cantidad de 6.099,66 euros, derivado del despido objetivo efectuado con efectos de 21.02.2014 y cuyo montante al 100% ascendía a 15.248,90 euros.

SEGUNDO.- El trabajador el 16.06.2017 solicita ante el FGS las prestaciones derivadas del cese en la empresa.

El 18.10.2017 el FGS dicta Resolución reconociendo al trabajador la cantidad total de 5.982,00 euros en concepto de salarios y 11.623,52 euros en concepto de indemnización

TERCERO.- Resolución que consta recibida por el interesado el 31.10.2017."

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva:

"Estimando la demanda formulada por DON Luis Enrique frente a FONDO DE GARANTÍA SALARIAL condeno al organismo demandando en concepto de responsable legal subsidiario, a abonar al trabajador la cantidad de 14.186,52 euros importe que se incrementa en 2.128,00 euros por mora."

SEGUNDO.- La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la representación del Fondo de Garantía Salarial ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la cual dictó sentencia en fecha 30 de junio de 2020, en la que consta el siguiente fallo:

"Estimamos el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado en la representación que ostenta del FOGASA, revocar la sentencia de instancia y desestimar la demanda rectora de las actuaciones, con absolución al FOGASA de las pretensiones deducidas en su contra.

No procede efectuar pronunciamiento de condena al FOGASA en relación con el abono de los honorarios devengados por el Letrado de la parte contraria que ha actuado en el recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 235.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre.

No procede pronunciamiento en materia de depósitos y consignaciones, conforme a lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 229.4 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, y en el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones de Derecho Público, que establece que el Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes."

TERCERO.- Por la representación de D. Luis Enrique se formalizó el presente recurso de casación para la unificación de doctrina ante la misma Sala de suplicación, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 13 de febrero de 2020, rcud. 3365/2017.

CUARTO.- Por providencia de esta Sala se procedió a admitir a trámite el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, y por diligencia de ordenación se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

Por el Sr. Abogado del Estado en representación de FOGASA, se presentó escrito de impugnación, y por el Ministerio Fiscal se emitió informe en el sentido de considerar el recurso procedente.

QUINTO.- Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 20 de septiembre de 2023, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1.- La controversia suscitada en este recurso radica en determinar el alcance del silencio administrativo positivo en relación con el Fondo de Garantía Salarial. En concreto, habrá que determinar el alcance de dicho silencio 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.



2.- La sentencia de instancia, del Juzgado de lo Social núm. 10 de Madrid estimó la demanda del trabajador condenando al FOGASA a abonar al actor 14.186,52 € más con 2.128,00 € por mora. La sentencia ahora impugnada, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de junio de 2020, R. 1326/2019, estimó el recurso del FOGASA y le absolvió de las pretensiones deducidas en su contra.

Consta que trabajador obtuvo sentencias estimatorias de despido y reclamación de cantidad, esta última por importe de 31.792,04 € y despachada ejecución, la empresa fue declarada insolvente por auto de 20/12/2016. El trabajador solicitó las prestaciones derivadas del cese en la empresa el 16/06/2017 y el 18/10/2017 el FOGASA dictó resolución reconociendo al trabajador la cantidad total de 17.606,52 €, de los cuáles 5.982,00 € eran en concepto de salarios y 11.623,52 € en concepto de indemnización.

La sentencia razonó que la resolución tardía del FOGASA le reconoció la prestación calculada con arreglo al art. 33 ET, y lo que no puede pretender el actor es percibir una cantidad superior a la legal, máxime cuando en su solicitud de prestaciones no incluyó una petición de cantidad concreta.

3.- Recurre el trabajador en casación unificadora, denunciando infracción de los artículos 33.1 y 33.2 ET, así como diversa jurisprudencia interpretativa de esta Sala que cita. También denuncia infracción de los artículos 43 de la Ley 30/1992 y 24 de la Ley 39/2015. El recurso ha sido impugnado de contrario e informado por el Ministerio Fiscal en el sentido de considerarlo procedente.

SEGUNDO.- 1.- La sentencia que ha seleccionado de contraste el trabajador para hacer valer su pretensión es la dictada por esta Sala, 139/2020, de 13 de febrero (Rcud. 3365/2017). En ella se plantea igualmente el alcance del silencio administrativo positivo cuando su aplicación conlleva que el FOGASA asuma una responsabilidad que excede de los supuestos o de los límites legalmente previstos en el art. 33 ET. Tampoco en este caso el beneficiario pedía una cantidad concreta en la solicitud administrativa previa, constando que el demandante solicitó las prestaciones al FOGASA, utilizando para ello la solicitud oficial, que permite la identificación de los conceptos reclamados y los títulos en los que se apoya, pero no las cantidades reclamadas.

El demandante reclamaba la diferencia entre los 45.400, 70 € reconocidos en el título ejecutivo y los 12.772, 95 € reconocidos por el FOGASA, subrayando que, si bien en la solicitud oficial no concretó las cantidades reclamadas, aportó el título ejecutivo por importe de 45.400 €, argumentado que, una vez transcurridos los tres meses para dictar resolución, se activó el silencio positivo, sin que quepa resolver sobre el fondo del asunto mediante la aplicación de los topes del art. 33 ET.

La sentencia resuelve en favor del actor en aplicación de la doctrina de la Sala y de lo establecido en el art. 24 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

2.- Concorre la contradicción porque tanto en la sentencia recurrida como en la de contraste los actores postularon las prestaciones de garantía por indemnización y salarios derivados del título de ejecución, y mientras que la recurrida convalida la limitación cuantitativa extemporánea del FOGASA, la de contraste impide la minoración, cuando en ambos casos la solicitud de las prestaciones se realizó sin concretar su cuantificación y la resolución del FOGASA se dictó cuando ya había operado el silencio administrativo positivo.

TERCERO.- 1.- Dado que no resulta aplicable por razones temporales la reforma del artículo 33 ET llevada a cabo por el RDL 19/2020, de 26 de mayo, aplicando la normativa vigente con anterioridad, esta Sala unificó el alcance del silencio administrativo positivo en las SSTs -pleno- 333/2017, de 20 de abril (Rcud. 701/2016) y 332/2017, de 20 de abril (Rcud. 669/2016). Con posterioridad, la STS 1078/2018, de 18 de diciembre (Rcud. 4005/2017), compendió dicha doctrina en los siguientes términos:

1) El alcance del silencio positivo administrativo que viene reconociendo esta Sala, diciendo que "no debe ser 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", y siguiendo la interpretación que del silencio administrativo positivo venía haciendo la Sala Tercera de este Tribunal según la cual: "una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto, pues, si bien es cierto, que según el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 son nulos de pleno derecho los actos presuntos "contrarios" al Ordenamiento Jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, no es menos cierto que para revisar y dejar sin efecto un acto presunto (nulo) o anulable la Administración debe seguir los procedimientos de revisión establecidos por el art. 102, o instar la declaración de lesividad".

2) Igualmente, se ha considerado la doctrina constitucional que se contiene en la STC 52/2014, de 10 de abril, confirmando que en la norma legal que se 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 fijado a tal fin.

3) Esta institución estaba regulada en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y es la que se mantiene en la actualidad en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) en cuyo artículo 24, sobre el "Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado" se establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, 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 que identifica. E igualmente, que 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.

4) También se ha puntualizado que "Esta doctrina no significa que la Sala entienda que, como regla general, pueden obtenerse prestaciones del FOGASA superiores o no previstas en la normativa vigente en cada momento. Antes al contrario: resulta evidente el carácter imperativo del artículo 33 ET. Ocurre, sin embargo, que el citado organismo está obligado a resolver en el plazo previsto en su propia norma de funcionamiento (DR 505/1985). Si no lo hace, es la propia ley (LRJPAC) la que establece que la solicitud del interesado ha sido estimada por silencio administrativo -resolución tácita equiparada legalmente a resolución expresa- y es la propia ley la que prevé que, posteriormente, tal resolución presunta no puede dejarse sin efecto por la propia Administración al establecer que "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".

5) Ahora bien, el hecho de que se hayan otorgado derechos superiores o no previstos legalmente, no significa que no puedan dejarse sin efecto; "pero, para ello, la propia ley ha previsto que tal operación únicamente puede efectuarse a través de los procedimientos revisorios previstos en las normas legales. El FOGASA, con fundamento en el entonces vigente artículo 62.1.f) LRJPAC [en la actualidad: artículo 47.1.f) LPAC]: "serán nulos de pleno derecho:... los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición", podrá iniciar el correspondiente procedimiento de revisión del acto presunto a través, en este caso, del artículo 146 LRJS en el que, además de las medidas cautelares que estime oportuno, deberá solicitar la nulidad del referido acto presunto.

2.- La Sala ha venido aplicando el silencio positivo a las solicitudes de prestaciones presentadas por los trabajadores que no fueron contestadas o resueltas en tiempo oportuno, aunque el Organismo demandado hubiera dictado resolución expresa fuera del plazo legal para resolver, entendiendo procedente la condena al mismo en el importe reclamado en demanda y sin posibilidad de analizar si dicha cuantía se ajustaba a los límites por los que debe responder el FOGASA. En diversas ocasiones hemos manifestado que el alcance del silencio positivo administrativo que viene reconociendo esta Sala, diciendo que no debe ser 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, y siguiendo la interpretación que del silencio administrativo positivo venía haciendo la Sala Tercera de este Tribunal según la cual: una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto, pues, si bien es cierto, que según el artículo 62.1 f) de la Ley 30/92 son nulos de pleno derecho los actos presuntos contrarios al Ordenamiento Jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, no es menos cierto que para revisar y dejar sin efecto un acto presunto (nulo) o anulable la Administración debe seguir los procedimientos de revisión establecidos por el art. 102, o instar la declaración de lesividad.

CUARTO.- 1.- En la presente litis, el trabajador solicitó la prestación al Fondo cumplimentando el impreso proporcionado por ese organismo autónomo. En él no aparece ningún apartado relativo a la cantidad concreta reclamada. Pero sí que exige que se mencione la documentación que origina la prestación. El solicitante identificó la sentencia estimatoria de despido y cantidad, así como el auto de declaración de insolvencia de la empresa condenada. Aunque al cumplimentar el impreso de solicitud no se haya concretado la cantidad, si aparece con claridad cuál era la cantidad reclamada al Fondo, constando en el expediente administrativo los documentos procesales acreditativos de dichas deudas, por lo que la falta de concreción de la cantidad reclamada que, por otra parte, no figura en el impreso de solicitud de prestaciones, no puede erigirse en obstáculo insalvable para su reclamación, debiendo desplegar sus efectos el silencio administrativo positivo.

2.- Los argumentos y consideraciones que anteceden conducen a la estimación del recurso, tal como informa el Ministerio Fiscal, ya que la doctrina correcta se contiene en la sentencia de contraste. Ni es posible que el Fondo rebaje lo ya ganado por silencio administrativo, ni el silencio del modelo oficial sobre la cuantía reclamada comporta que no se haya solicitado pues la documentación adjunta lo indicaba con claridad. Por



todo ello, debemos casar y anular la sentencia recurrida en la parte que limitaba la responsabilidad del FOGASA a la de los topes legales. Resolviendo el debate suscitado en suplicación, hay que desestimar el de tal clase formulado por el FOGASA y declarar la firmeza de la sentencia de instancia. Sin que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 235 LRJS, deba efectuar la Sala pronunciamiento alguno sobre imposición de costas.

FALLO

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

- 1.- Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D. Luis Enrique representado y asistido por el letrado D. Fernando-José Moncayola Martín.
- 2.- Casar y anular la sentencia dictada el 30 de junio de 2020 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación núm. 1326/2019.
- 3.- Resolver el debate en suplicación desestimando el de tal clase y declarar la firmeza de la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 10 de Madrid, de fecha 2 de julio de 2019, autos núm. 7/2018, que resolvió la demanda sobre reclamación de cantidad interpuesta por D. Luis Enrique frente al Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).
- 4.- No efectuar pronunciamiento alguno sobre imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.