



Roj: **STS 5815/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5815**

Id Cendoj: **28079140012024101257**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/11/2024**

Nº de Recurso: **29/2024**

Nº de Resolución: **1292/2024**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 13282/2023,**  
**STS 5815/2024**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Social**

#### **Sentencia núm. 1.292/2024**

Fecha de sentencia: 20/11/2024

Tipo de procedimiento: CASACION

Número del procedimiento: 29/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/11/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

Procedencia: T.S.J.MADRID SOCIAL SEC.3

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

Transcrito por: AOL

Nota:

CASACION núm.: 29/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Social**

#### **Sentencia núm. 1292/2024**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Antonio V. Sempere Navarro

D.ª María Luz García Paredes

D.ª Concepción Rosario Ureste García

D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín



En Madrid, a 20 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Administración del Estado (Ministerio de Trabajo y Economía Social), contra la sentencia nº 943/2023 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de noviembre, en los autos de procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales nº 833/2023 y acumulados nº 961/2023 que resolvió la demanda interpuesta por la procuradora doña Cristina Muñiz-Alique Iglesias con la asistencia letrada de don Francisco Javier Fuertes Cabero en representación de la Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico contra el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Ha comparecido en concepto de recurrida la Fundación Santa María La Real del Patrimonio Histórico, representada y defendida por el Letrado Sr. Fuertes Cabero.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-La procuradora doña Cristina Muñiz-Alique Iglesias con la asistencia letrada de don Francisco Javier Fuertes Cabero interpone demanda de impugnación de acto administrativo, de la que conoció la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminaba suplicando se dicte sentencia estimatoria por la que se declare no conforme a Derecho la resolución impugnada anulando en su integridad la resolución recurrida y declarando con ello la admisión de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad ante la Autoridad Laboral.

**SEGUNDO.**-Admitida a trámite la demanda de impugnación de acto administrativo, se celebró el acto del juicio, previo intento fallido de avenencia, y en el que se practicaron las pruebas con el resultado que aparece recogido en el acta levantada al efecto.

**TERCERO.**-Con fecha de 23 de noviembre de 2023 se dictó la sentencia ahora recurrida, con el siguiente fallo: «Que estimamos las demandas acumuladas formuladas en procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y seguridad social, excluidos los prestacionales, número 833/2023 y número 961/2023, acumulados, seguidos a instancias de la procuradora DOÑA CRISTINA MUÑIZ-ALIQUE IGLESIAS, en nombre y representación de la FUNDACIÓN SANTA MARÍA LA REAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO y dejamos sin efecto las resoluciones impugnadas, denegatorias de la inscripción del plan de igualdad de la demandante y condenamos a la demandada a proceder a la inscripción definitiva del mismo. SIN COSTAS».

**CUARTO.**-Dicha sentencia declara probados los siguientes hechos:

« PRIMERO: Con fecha 24 de mayo de 2022, se presentó por la FUNDACIÓN SANTA MARÍA LA REAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO la solicitud de inscripción de su plan de igualdad en el registro de Convenios, Acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad en la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía social, por lo que se abre el Expediente nº 90/19/1192/2022(expediente administrativo, hecho conforme)

SEGUNDO: Por oficio de 6 de septiembre de 2022 se requiere por la administración a la actora que se proceda a subsanar la solicitud, solicitando que se acredite documentalmente la debida constitución de la comisión negociadora del Plan de Igualdad presentado, conforme a lo establecido en el artículo 5.3 del Real Decreto 901/2020, indicándole que debía agotar todas las posibilidades requiriendo nuevamente a las centrales sindicales legitimadas para que formaran parte de la comisión negociadora del Plan de Igualdad (expediente administrativo, hecho conforme)

TERCERO: Se presentó por la Fundación escrito con fecha 30 de septiembre de 2022, exponiendo que seguiría requiriendo a los sindicatos y con fecha 24 de octubre de 2022, la Dirección General vuelve a reiterar el requerimiento, lo que se contesta nuevamente por la ahora demandante en los mismos términos, el 27 de octubre de 2022.(expediente administrativo, hecho conforme).

CUARTO: Por resolución de 29 de noviembre de 2022 del Subdirector General de Relaciones Laborales, se desestima la inscripción del plan de igualdad por no quedar acreditada la correcta conformación de la comisión negociadora (expediente administrativo, hecho conforme).



QUINTO: Frente a dicha resolución se interpuso por la empresa recurso de alzada, que ha sido desestimado por la resolución que se recurre en este procedimiento de fecha 8 de junio de 2023 (expediente administrativo, hecho conforme).

SEXTO: Con fecha 3 de abril de 2023 la Fundación solicita la emisión del certificado de silencio administrativo positivo en el expediente de inscripción en el registro del Plan de Igualdad de la Fundación (expediente administrativo, hecho conforme).

SÉPTIMO: Por resolución de 10 de mayo de 2023 el Subdirector General de Relaciones Laborales, deniega la certificación del presunto silencio positivo, por haberse resuelto expresamente, desestimando la inscripción (expediente administrativo, hecho conforme).

OCTAVO: Frente a dicha resolución se interpuso recurso de alzada, desestimado por la resolución de 11 de septiembre de 2023, del Secretario de Estado de empleo y economía social, que se impugna en esta litis (expediente administrativo, hecho conforme).

NOVENO: En los ocho centros de trabajo de la entidad demandante no hay representación legal de los trabajadores (hecho conforme).

DÉCIMO: La demandante ha remitido al sindicato más representativo UGT, correos electrónicos con fecha 6 de septiembre de 2021, 4 y 9 de noviembre de 2021, 10 de febrero de 2022, 10 de mayo de 2022, 28 de septiembre de 2022 y 25 de octubre de 2022, solicitando su participación en la formación de una mesa negociadora del plan de igualdad. Constando contestación de U.G.T. en fecha 4 de noviembre de 2021, indicando que estarían "en disposición de poder atender su solicitud en el plazo aproximado de tres meses, apelando a su comprensión, debido al enorme volumen de solicitudes de negociación que hemos recibido tras la entrada en vigor, a mediados del pasado mes de enero, del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro". Y en fecha 25 de febrero de 2022, contesta diciendo que "Lamentamos tener que comunicarle que debido al gran volumen de negociaciones en la que el sector de Oficinas y Seguros está inmerso, no podemos comenzar la negociación de PIO de su empresa, les rogamos vuelvan a contactar con nosotros a finales del mes de mayo." . Asimismo, contesta el 18 de mayo de 2022, señalando que "Lamentamos volver a comunicar que no nos es posible asumir por el momento más negociaciones, en tanto en cuanto no cerremos las que tenemos abiertas." (documentos 2, 3 y 4 del ramo de prueba de la parte actora)».

**QUINTO.**-Contra dicha resolución se preparó recurso de casación a nombre del Ministerio de Trabajo y Economía Social. El Abogado del Estado en escrito de fecha 5 de enero de 2023, formalizó el correspondiente recurso, basándose en los siguientes motivos: PRIMERO.- Al amparo del art. 205.e) LJS por infracción de los arts. 24.1.2 y 47.1.f) LPACAP, en relación con los arts. 45 y 46 LO 3/2007. SEGUNDO.- Al amparo del art. 205.e) LJS, por infracción del art. 5 RD 901/20220.

**SEXTO.**-Evacuado el traslado de impugnación, el Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de considerar improcedente el recurso.

**SÉPTIMO.**-Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 20 de noviembre actual, en cuya fecha tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Antecedentes y términos del debate.

La controversia suscitada en este recurso de casación radica en determinar, si opera el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de inscripción y registro del Plan de Igualdad de la empresa (PIE) Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico.

La cuestión suscitada ya ha sido abordada por esta Sala en ocasiones precedentes, especialmente en la STS (Pleno) 543/2024 de 11 de abril (rec. 258/2022; *Ilunion*). Razones de coherencia, seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de las normas nos llevan a reiterar sus argumentos y solución.

#### 1. Datos relevantes.

Reproducidos más arriba los hechos probados, la adecuada comprensión del problema y de nuestra respuesta requiere que destaquemos algunos aspectos, del caso:

A) Con fecha 24 de mayo de 2022, se presentó por la FUNDACIÓN SANTA MARÍA LA REAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO la solicitud de inscripción de su plan de igualdad en el registro de Convenios, Acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad en la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía social.



B) Por oficio de 6 de septiembre de 2022 se requiere por la administración a la actora para que subsane la solicitud, solicitando que se acredite documentalmente la debida constitución de la comisión negociadora del Plan de Igualdad presentado, conforme a lo establecido en el artículo 5.3 del Real Decreto 901/2020, indicándole que debía agotar todas las posibilidades de ello. Ante ese dato, la empleadora requiere nuevamente al sindicato UGT para que integre la comisión negociadora del PIE.

C) Se presentó por la Fundación escrito con fecha 30 de septiembre de 2022, exponiendo que seguiría requiriendo a los sindicatos y con fecha 24 de octubre de 2022, la Dirección General vuelve a reiterar el requerimiento, lo que se contesta nuevamente por la ahora demandante en los mismos términos, el 27 de octubre de 2022.

D) Por resolución de 29 de noviembre de 2022 del Subdirector General de Relaciones Laborales, desestima la inscripción del PIE por no quedar acreditada la correcta conformación de la comisión negociadora

E) Frente a dicha resolución se interpuso por la empresa recurso de alzada, que ha sido desestimado.

F) Con fecha 3 de abril de 2023 la Fundación solicita la emisión del certificado de silencio administrativo positivo en el expediente de inscripción en el registro del Plan de Igualdad de la Fundación (expediente administrativo, hecho conforme).

G) Por resolución de 10 de mayo de 2023 el Subdirector General de Relaciones Laborales, deniega la certificación del presunto silencio positivo, por haberse resuelto expresamente, desestimando la inscripción.

## **2. Sentencia de instancia (recurrida).**

A través de su sentencia nº 943/2023, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Tercera) estima la demanda formulada por la Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico y acuerda dejar sin efecto las resoluciones que denegaban la inscripción del Plan de Igualdad presentado por la parte actora al haberse estimado previamente por silencio positivo, condenando a la demandada a proceder al registro del Plan de Igualdad.

A la vista de los hechos acreditados, considera que ha transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de inscripción del Plan de Igualdad, por lo que operó el silencio administrativo positivo y la resolución de la Administración Pública sólo podía haber sido estimatoria. Los planes de igualdad deben ser objeto de inscripción obligatoria en registro público, cualquiera que sea su origen o naturaleza, obligatoria o voluntaria, y hayan sido o no adoptados por acuerdo entre las partes, debiéndose asimilar a un plan adoptado sin acuerdo, la inexistencia de comisión negociadora por causa ajena a la voluntad de la empresa y no imputable a la misma que ha tratado reiteradamente de que fuera constituida, siendo en la actualidad nula, como hemos dicho, la condición imposible de constituir la comisión negociadora con los sindicatos más representativos que no están en disposición de integrarse en la misma.

Argumenta además que a los efectos de resolver todas las pretensiones formuladas, cabe concluir que la falta de adhesión de los sindicatos ha impedido que pueda constituirse válidamente la comisión negociadora.

## **3. Recurso de casación.**

Con fecha de 5 de enero de 2023, el Abogado del Estado, formaliza el recurso de casación que ahora resolvemos.

El primer motivo de recurso, al amparo del artículo 207 e) LRJS, denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico, en particular de los artículos 24.1.2 y 47.1 apartado f) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), artículo 21.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante LOI), artículo 29 CE y LO 4/2001, de 12 de noviembre. Entre otras consideraciones, sostiene la recurrente, en síntesis, que en este litigio no opera el silencio positivo, máxime cuando se obtiene un resultado contrario al ordenamiento jurídico.

El segundo motivo de recurso al amparo del artículo 207 e) LRJS, denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico, en particular del artículo 5.3 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 de la jurisprudencia que se cita. Entre otras consideraciones, sostiene la recurrente que dicho precepto no permite prescindir sin más de la voluntad y opinión de la representación sindical legítima de los trabajadores de la empresa, exigiéndose de forma imperativa e indisponible que la voluntad colectiva de la representación de los trabajadores conste de manera legítima y efectiva.



#### 4. Impugnación del recurso.

El letrado don Francisco Javier Fuertes Cabero, en representación de la Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico, presentó su escrito de impugnación. Sostiene que el recurso debe ser desestimado al ser ajustada a Derecho la sentencia recurrida.

#### 5. Informe del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal, mediante escrito fechado el 14 de marzo de 2024, ha emitido el Informe contemplado en el artículo 214.1 LRJS, en sentido contrario al recurso. Examina los motivos de casación desarrollados y, tras contrarrestarlos, concluye que, la desestimación del primer motivo de recurso hace innecesaria el examen del segundo.

#### SEGUNDO.- Regulación aplicable

La mejor comprensión tanto de los argumentos acogidos por la sentencia de instancia cuanto del debate en este segundo grado jurisdiccional y de nuestra respuesta requiere que abordemos de inmediato la atenta lectura de los preceptos cuya aplicación se cuestiona.

Se trata de examinar el argumento de la parte recurrente relativo a que no opera el silencio administrativo positivo.

#### 1. Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI).

A) El artículo 45 LOI aparece rubricado como "Elaboración y aplicación de los planes de igualdad", consta de cinco apartados y los que interesa anotar establecen lo siguiente:

1. Las empresas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los trabajadores en la forma que se determine en la legislación laboral.

B) El artículo 46 LOI aparece rubricado como "Concepto y contenido de los planes de igualdad de las empresas", constando de seis apartados:

1. Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo.

Los planes de igualdad fijarán los concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución, así como el establecimiento de sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados.

2. Los planes de igualdad contendrán un conjunto ordenado de medidas evaluables dirigidas a remover los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Con carácter previo se elaborará un diagnóstico negociado, en su caso, con la representación legal de las personas trabajadoras, que contendrá al menos las siguientes materias:

- a) Proceso de selección y contratación.
- b) Clasificación profesional.
- c) Formación.
- d) Promoción profesional.
- e) Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres.
- f) Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
- g) Infrarrepresentación femenina.
- h) Retribuciones.
- i) Prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

La elaboración del diagnóstico se realizará en el seno de la Comisión Negociadora del Plan de Igualdad, para lo cual, la dirección de la empresa facilitará todos los datos e información necesaria para elaborar el mismo en relación con las materias enumeradas en este apartado, así como los datos del Registro regulados en el artículo 28, apartado 2 del Estatuto de los Trabajadores .



3. Los planes de igualdad incluirán la totalidad de una empresa, sin perjuicio del establecimiento de acciones especiales adecuadas respecto a determinados centros de trabajo.
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.
6. Reglamentariamente se desarrollará el diagnóstico, los contenidos, las materias, las auditorías salariales, los sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de igualdad; así como el Registro de Planes de Igualdad, en lo relativo a su constitución, características y condiciones para la inscripción y acceso.

## **2. Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (PAC)**

El Artículo 24 de la Ley 39/2015 aparece rubricado como "Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado". Su apartado 1 posee el siguiente tenor:

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 [...]».

## **3. Real Decreto 901/2020.**

A) El Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, regula los Planes de Igualdad y su registro y modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro, depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Su extenso artículo 5º afronta el Procedimiento de negociación de los Planes de Igualdad.

1. Sin perjuicio de previsiones distintas acordadas en convenio colectivo, y de conformidad con lo previsto en los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, los planes de igualdad, incluidos los diagnósticos previos, deberán ser objeto de negociación con la representación legal de las personas trabajadoras de acuerdo con el presente artículo.

A tales efectos se constituirá una comisión negociadora en la que deberán participar de forma paritaria la representación de la empresa y la de las personas trabajadoras.

2. Como regla general, participarán en la comisión negociadora, por parte de las personas trabajadoras, el comité de empresa, las delegadas y los delegados de personal, en su caso, o las secciones sindicales si las hubiere que, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del comité.

La intervención en la negociación corresponderá a las secciones sindicales cuando estas así lo acuerden, siempre que sumen la mayoría de los miembros del comité de empresa o entre las delegadas y delegados de personal.

La composición de la parte social en la comisión negociadora será proporcional a su representatividad.

El procedimiento de negociación en aquellos aspectos no expresamente tratados en el presente reglamento será el establecido en el artículo 89 del Estatuto de los Trabajadores.

En las empresas con varios centros de trabajo negociará el comité intercentros si existe y tiene establecidas competencias para la negociación.

La negociación del plan de igualdad en los grupos de empresa se regirá por lo establecido en el artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores para los convenios de ese ámbito.

3. En las empresas donde no existan las representaciones legales referidas en el apartado anterior se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de las personas trabajadoras, integrada por los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte



de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación. La comisión negociadora contará con un máximo de seis miembros por cada parte. La representación sindical se conformará en proporción a la representatividad en el sector y garantizando la participación de todos los sindicatos legitimados. No obstante, esta comisión sindical estará válidamente integrada por aquella organización u organizaciones que respondan a la convocatoria de la empresa en el plazo de diez días.

Si existen centros de trabajo con la representación legal a la que se refiere el apartado 2 y centros de trabajo sin ella, la parte social de la comisión negociadora estará integrada, por un lado, por los representantes legales de las personas trabajadoras de los centros que cuentan con dicha representación en los términos establecidos en el apartado 2 y, por otro lado, por la comisión sindical constituida conforme al párrafo anterior de este apartado en representación de las personas trabajadoras de los centros que no cuenten con la representación referida en el apartado 2. En este caso la comisión negociadora se compondrá de un máximo de trece miembros por cada una de las partes.

La comisión negociadora podrá contar con apoyo y asesoramiento externo especializado en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, quienes intervendrán con voz pero sin voto [...].

6. Las partes deberán negociar de buena fe, con vistas a la consecución de un acuerdo. Dicho acuerdo requerirá la conformidad de la empresa y de la mayoría de la representación de las personas trabajadoras que componen la comisión.

En caso de desacuerdo, la comisión negociadora podrá acudir a los procedimientos y órganos de solución autónoma de conflictos, si así se acuerda, previa intervención de la comisión paritaria del convenio correspondiente, si así se ha previsto en el mismo para estos casos.

El resultado de las negociaciones deberá plasmarse por escrito y firmarse por las partes negociadoras para su posterior remisión a la autoridad laboral competente, a los efectos de registro y depósito y publicidad en los términos previstos reglamentariamente.

B) Por otro lado, el artículo 11 de este Real Decreto aparece rubricado como Registro de planes de igualdad y su contenido es el siguiente:

1. Los planes de igualdad serán objeto de inscripción obligatoria en registro público, cualquiera que sea su origen o naturaleza, obligatoria o voluntaria, y hayan sido o no adoptados por acuerdo entre las partes.

2. A estos efectos se considera Registro de Planes de igualdad de las empresas el registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo regulado en el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad, sin perjuicio de los registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, creados y regulados por las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias.

3. La citada inscripción en el registro permitirá el acceso público al contenido de los planes de igualdad.

4. En la solicitud de inscripción de los planes de igualdad, estos tendrán que ir acompañados de la hoja estadística recogida en el correspondiente modelo establecido en el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo.

C) Asimismo, en su Disposición adicional primera ("Registro de Planes de Igualdad") se lee lo siguiente:

Se efectuarán las modificaciones necesarias en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos para que este distinga los planes de igualdad negociados y los acordados, distinguiendo a su vez si son obligatorios o voluntarios, facilitando su consulta automatizada.

#### **4. Real Decreto 713/2010.**

A) El Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, tras su modificación por el citado RD 901/2020, regula el registro y depósito de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad.

B) Su artículo 2.1.f) prescribe que serán objeto de inscripción en los registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo de las autoridades laborales competentes "Los planes de igualdad cuya elaboración resulte conforme a los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo".

C) Su artículo 6º regula detalladamente el contenido de "la solicitud de inscripción correspondiente".

D) El artículo 8º se ocupa de la tramitación del procedimiento de inscripción, por cuanto ahora interesa, en los siguientes términos:

2. Si, presentada la solicitud, se comprobara que la misma no reúne los requisitos exigidos por la normativa vigente, se requerirá por medios electrónicos al solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por



desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

3. Comprobado que el convenio o acuerdo colectivo no vulnera la legalidad vigente ni lesiona gravemente el interés de terceros, la autoridad laboral competente, procederá a dictar resolución ordenando su registro, depósito y publicación en el boletín oficial correspondiente.

E) Asimismo, el artículo 11 ("Comunicaciones de oficio") dispone lo siguiente

En el supuesto de que la autoridad laboral efectuase la comunicación de oficio a que se refiere el artículo 90.5 del Estatuto de los Trabajadores , al hacer constar tal hecho en el correspondiente asiento electrónico se hará mención expresa de las normas que se estimen conculcadas o los intereses de terceros presuntamente lesionados, debiendo constar estas circunstancias asimismo en la notificación que se practique a la comisión negociadora. En lo referente al registro definitivo y publicación del convenio o acuerdo colectivo, se estará a lo que disponga la sentencia del órgano judicial, cuyo contenido se reflejará asimismo en el registro.

#### **TERCERO.- Doctrina de la Sala sobre silencio positivo.**

Esta Sala ya ha debido ocuparse en diversas ocasiones de examinar los Planes de Igualdad desde la perspectiva del cauce a cuyo través son alumbrados. Puesto que la solución al caso actual va a venir de la mano de nuestros precedentes, conviene repasar de manera sucinta su alcance.

Hemos 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: SSTS 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 «la 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: SSTS 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 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. Su doctrina puede resumirse así:

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 ( STC 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. Pero 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.

#### **CUARTO.- El silencio administrativo en los Planes de Igualdad.**

A) Al igual que hemos hecho en el precedente Fundamento, vamos a seguir ahora la doctrina que hemos sentado ya con anterioridad. En concreto, nuestra STS 543/2024, de 11 de abril 2024 (rec. 258/2022; Pleno;





*Ilunion*) aborda un supuesto similar al presente. Como datos fácticos destacan los siguientes «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».

B) Conforme allí recordamos, «el artículo 24.3 apartado a) de la LPAC establece 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».

C) Por su lado, las SSTs-CONT 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».

D) 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.

E) Nuestra STS 543/2024 concluye que 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. 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 la 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.

F) También debe descartarse el argumento de que estamos ante una materia subsumible en la excepción que al efecto positivo del silencio administrativo establece el propio art. 24.1 de la Ley 39/2015, referida a procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante facultades relativas al servicio público. Se trata de línea discursiva acertadamente rechazada por la sentencia recurrida.

El artículo 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.

El artículo 45 de la LOI atribuye a las empresas la obligación de elaborar y aplicar los Planes de Igualdad. No les está transfiriendo facultades relativas al servicio público. La parte actora 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.

## **QUINTO.- Resolución del recurso.**

### **1. Carácter positivo del silencio administrativo.**

La Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico, el 24 de mayo de 2022 formuló solicitud de inscripción de su Plan de Igualdad. El 6 de septiembre de 2022 se dicta resolución por el Ministerio por la que se le requiere para subsanación, desestimándose la inscripción del Plan de Igualdad por resolución de 29 de noviembre de 2022.



Del relato fáctico invariado ha quedado constatado que cuando se dictó la resolución expresa denegatoria, había transcurrido el plazo de tres meses establecido por el artículo 24.1 de la LPAC, por lo que la solicitud de inscripción de 24 de mayo de 2022 debe considerarse estimada por silencio administrativo positivo.

Se trata de una garantía cuya finalidad es impedir que los derechos de particulares se vacíen de contenido cuando la 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. El silencio administrativo positivo impide que posteriormente se dicte una resolución administrativa expresa denegatoria que contravenga lo estimado por silencio administrativo positivo, sin que el argumento del recurrente relativo a que el inicio del cómputo no pueda situarse en la fecha de la solicitud de inscripción, encuentre respaldo normativo o jurisprudencial alguno.

Los argumentos expuestos abocan, como claramente se deduce, a la desestimación del primer motivo del recurso de casación. Como hemos sostenido en la mencionada STS nº 543/2024, de 11 de abril (rec. 258/2022), en situaciones como la expuesta opera el silencio administrativo positivo.

## **2. Sobre el carácter provisional del Plan de Igualdad.**

La sentencia recurrida descarta que pueda estarse ante un PIE provisional. El recurso sostiene que la empresa pudo elaborar un Plan unilateralmente con eficacia provisional mientras continuaba requiriendo a los sindicatos interpelados para que acudieran a la comisión.

Nuestra STS 545/2024, de 11 de abril, rec. 123/2023, con cita de la STS 832/2018, seguida por las SSTS 95/2021 y 571/2021, aludía a la excepcional validez de un PIE no pactado, de manera que se permitiera la implementación unilateral de un Plan de Igualdad provisional solo de manera muy excepcional (bloqueo negocial reiterado e imputable a la contraparte, negativa a negociar, ausencia de órganos representativos) podría aceptarse que la empresa estableciera un Plan de Igualdad obviando las referidas exigencias, pero entendido como provisional (véase nuestro Fundamento Tercero).

En aquel supuesto la demanda promotora del procedimiento sí interesaba la inscripción del PIE elaborado aunque fuera de forma provisional. Exponiendo la sentencia allí recurrida que no hay en el RD 901/2020 clases de inscripción "por lo que, en ningún caso, podría considerarse provisional...". Sostuvimos que la calificación de provisional no aludía tanto al factor ontológico cuanto a la convicción de que en cuanto fuera posible debiera propiciarse la elaboración de un PIE con una verdadera negociación.

En lo que aquí interesa conviene advertir que a la hora de validar dicho Plan lo relevante es, como hemos indicado, valorar si estamos ante esa circunstancia excepcional de bloqueo negociador y que, como reiteradamente venimos insistiendo, concurre a tenor de todo lo anteriormente relatado. Las circunstancias expuestas indican que concurre esa excepcionalidad, pero el hecho de que haya operado el silencio positivo y de que esa conclusión de la sentencia recurrida la consideremos acertada aboca a rechazar esa provisionalidad, sin perjuicio de que, como otras veces hemos advertido, siga siendo deseable que haya una verdadera negociación al respecto.

## **3. Desestimación del recurso.**

La decisión que acabamos de adoptar respecto del silencio administrativo y su equivalencia con el carácter favorable de lo solicitado convierte en innecesario el examen del segundo motivo casacional formalizado.

Ello es así porque una vez opera el silencio positivo, se avala la inscripción y registro del Plan de Igualdad, y deviene innecesario entrar a conocer del argumento esgrimido por el recurrente en relación con la constitución de la comisión negociadora y los propios requisitos para acceder al registro del Plan de Igualdad sobre los que la sentencia recurrida entró a conocer <a mayor abundamiento> declarando que <la empresa se encuentra inerte para constituir la comisión negociadora habida cuenta que carece de representación en todos sus centros y que los llamados a sustituirlos, no han accedido a integrarse en la comisión>.

En este sentido formuló su Informe el Ministerio Fiscal alegando que el fracaso del primer motivo del recurso de casación, haría innecesario el estudio del resto de motivos. Añadamos también que, en todo caso, los razonamientos de la sentencia combatida se ajustan a la doctrina que hemos acuñado en STS 545/2024, de 11 de abril (rec. 123/2023), al haber quedado acreditada la situación de bloqueo negociador atribuible únicamente a la negativa de los sindicatos en la elaboración del Plan de Igualdad a la que viene obligada la empresa.

Por las razones expuestas, de acuerdo con el Ministerio Fiscal, debemos desestimar el recurso de casación, interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Administración del Estado (Ministerio de Trabajo y Economía Social), contra la sentencia nº 943/2023 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de noviembre, en los autos de procedimiento de impugnación de



actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales nº 833/2023 y acumulados 961/2023 que resolvió la demanda interpuesta por la procuradora doña Cristina Muñiz-Alique Iglesias con la asistencia letrada de don Francisco Javier Fuertes Cabero en representación de Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico frente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, Dirección General de Trabajo, estimando la misma y dejando sin efecto la resolución que denegaba la inscripción del Plan de Igualdad presentado por la empresa al haberse estimado previamente por silencio positivo.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 235.1 LRJS, debemos imponer a la recurrente el pago de las costas causadas a la contraparte que impugnó su recurso. De conformidad con las pautas seguidas por esta Sala, las imponemos en la cantidad de 1500 euros.

## FALLO

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

1º) Desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Trabajo y Economía Social representado y defendido por el Abogado del Estado.

2º) Confirmar y declarar firme la sentencia nº 943/2023, de 23 de noviembre, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en autos nº 833/2023 y acumulados 961/2023, seguidos a instancia de la Fundación Santa María la Real del Patrimonio Histórico contra dicho recurrente, sobre impugnación de actos administrativos.

3º) Condenar a la parte recurrente al pago de las costas de su recurso en la cantidad de 1.500 euros ( artículo 235.1 de la LRJS).

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

Así se acuerda y firma.