



www.civil-mercantil.com

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 14 DE BARCELONA

Sentencia 252/2015, de 28 de octubre de 2015

Rec. n.º 435/2014

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Silencio. Doble silencio positivo. Solicitud de información. Con independencia de que reiterada doctrina jurisprudencial ha puesto de manifiesto que no es posible la revocación del acto presunto estimatorio mediante un acto expreso extemporáneo contrario, con la regulación introducida por la Ley 4/1999 no es posible un acto expreso en sentido contrario al silencio positivo. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley, conforme al cual la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, añadiendo que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. La Ley 4/1999, al modificar la Ley, lo que pretende es que se analice el silencio administrativo en abstracto; si por la existencia de una resolución posterior a la que debe entenderse adquirido un derecho o facultad por silencio positivo dejase de ser operativo este, estaríamos ante una interpretación que derogaría y haría superflua la propia reforma de la Ley 4/1999. Lo expresa igualmente la exposición de motivos de la Ley al señalar que se trata de regular esta capital institución del procedimiento administrativo de forma equilibrada y razonable, por lo que se suprime la certificación del actos presuntos que, como es sabido, permitía a la Administración, una vez finalizados los plazos para resolver y antes de expedir la certificación o que transcurriera el plazo para expedirla, dictar un acto administrativo expreso aun cuando resultara contrario a los efectos del silencio ya producido. Por todo ello, el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley. En relación con el «doble silencio» previsto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, esta contraexcepción no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el mencionado artículo 43.2 de la Ley 30/1992. La lógica así lo impone: si el supuesto es de un recurso de alzada contra una desestimación presunta, de suyo va que se refiere a materia en la que, por excepción, no rige la norma general del silencio positivo, sino el negativo. En conclusión, la Ley 30/1992 quiere que en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta, el silencio sea positivo aunque en vía de petición rija, por otra Ley, el silencio negativo. Esto sin perjuicio de la facultad de revisión de oficio que tiene la Administración». La anterior conclusión viene reforzada por el artículo 62 de la Ley 30/1992, que recoge precisamente un título habilitador para impugnar o revisar lo concedido por silencio administrativo en el supuesto de que el acto incurra en nulidad por haberse otorgado facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 1.1, 24.1, 103.1 y 106.1.
Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 42, 43, 58.2, 62, 102 y ss.



www.civil-mercantil.com

Ley 29/1998 (LJCA), art. 76.

PONENTE:

Don Benjamín Ignacio Gorriz Gómez.

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 14 DE BARCELONA

Procedimiento Abreviado 435/2014-B

SENTENCIA

En Barcelona, a 28 de octubre de 2015.

Benjamín Górriz Gómez, Magistrado-Juez sustituto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 14 de Barcelona y su provincia, ha visto los presentes autos de recurso contencioso-administrativo en los que ostenta la condición de parte actora D. Víctorio , representado y defendido por el Letrado D. Vicenç Navarro Betrian, y de parte demandada el AJUNTAMENT DE SANT BOI DE LLOBREGAT, representado y defendido por la Letrada D.ª María Rosa Cemeli Plensa, habiendo comparecido como codemandado D. Anibal , representado y defendido por el Letrado D. Pere Monteagudo Lahuerta, sobre función pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El día 26 de septiembre de 2014 fue presentado, por la representación procesal de la parte actora, escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto en fecha 6 de febrero de 2014.

Segundo.

Tras ser subsanados los defectos observados, por decreto de fecha 15 de diciembre de 2014 se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo y por deducida demanda, dándose traslado de la misma a la Administración demandada. Se citó a las partes para la celebración de la vista y se reclamó el correspondiente expediente administrativo.

Tercero.

En la vista, celebrada el día 15 de octubre de 2015, la parte actora se ratificó en la demanda y las partes demandada y codemandada se opusieron a la misma en los términos que son de ver en la grabación audiovisual que se realizó de la vista. Habiéndose recibido el recurso a prueba, se practicaron las admitidas y declaradas pertinentes con el resultado que obra en autos y tras presentar las partes sus conclusiones, quedaron aquéllos vistos para sentencia.



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

La cuantía del recurso es indeterminada.

Quinto.

En la tramitación de este procedimiento no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El recurrente actúa en su condición de representante sindical del Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto por el hoy recurrente, en fecha 6 de febrero de 2014, contra la desestimación, también por silencio administrativo, de la solicitud de información en relación con el empleado público de la Administración local demandada, D. Anibal (hoy codemandado), presentada en fecha 23 de octubre de 2013. Constituyendo la pretensión ejercitada por el recurrente, según resulta del suplico del escrito de demanda, que se reconozca el derecho a la información en virtud del doble silencio positivo.

La Administración demandada y el codemandado, por su parte, se oponen al recurso planteado y solicitan su desestimación. Con carácter previo alegan la inadmisibilidad parcial del recurso.

Segundo.

Procede en primer lugar examinar la causa de inadmisibilidad parcial planteada, consistente en cosa juzgada respecto de dos de las peticiones formuladas por el recurrente, puesto que ya se le proporcionó la información y así fue declarado por auto de fecha 2 de febrero de 2015, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 13 de los de esta capital, en el procedimiento abreviado 434/2014-D, que declaró la satisfacción extraprocesal de la pretensión y que acompaña. La parte actora reconoce que la demandada aportó una información pero alega que no es la solicitada en la demanda de este proceso.

Según resulta del expediente administrativo --que consta de 3 folios, constituidos por la solicitud inicial del hoy recurrente (folio 1) y el recurso de alzada (folios 2 y 3)-- inicialmente se solicitó, en relación con D. Anibal, empleado público de la demanda, adscrito al colectivo de la Policía Local, con la categoría de guardia, la siguiente información: 1) Si gozaba de dispensa total o parcial para no acudir a su puesto de trabajo y el cómputo o crédito horario que tiene asignado; 2) relación mensual de fichajes por sistema de control presencial-biométrico desde el mes de noviembre de 2012 hasta el mes de octubre de 2013, incluidos, haciendo constar todos los días de trabajo que tenía que haber trabajado por su calendario, así como justificación de sus ausencias laborales; y 3) existencia o no de algún acuerdo municipal en este sentido, ratificado por la Junta de Gobierno Local o autoridad municipal, identificando a los responsables del mismo.



www.civil-mercantil.com

La documentación aportada para justificar la cosa juzgada viene constituida por un "Faig constar" municipal de fecha 19 de enero de 2015, conteniendo la relación de personas que gozan de crédito sindical, donde aparece el hoy codemandado como "alliberat", y cuatro resoluciones municipales referidas a dos personas cuya relación con el codemandado no se explica.

Así las cosas, puede entenderse proporcionada la información sobre el primero de los puntos solicitados, pero no respecto de los restantes. Por lo que cabe estimar la existencia de satisfacción extraprocésal --que no cosa juzgada, como se solicita-- respecto de ese primer punto y procederá declararlo así en la presente sentencia.

En este sentido el art. 76 de la LJCA dispone que cuando la demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, el Juez o Tribunal, declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente administrativo, si el reconocimiento no infringiera manifiestamente el ordenamiento jurídico. Por su parte, la STS de 28 de octubre de 1981, de la antigua Sala Quinta (ponente D. Martín Jesús Rodríguez López) recordó que es posible la declaración de satisfacción extraprocésal de la pretensión «en el momento procesal de dictarse sentencia, cuando no existe ya otro momento para hacerla, [de manera que] estimando se ha acreditado el hecho determinante de la aplicación de aquél artículo, procede que se haga en el fallo el oportuno pronunciamiento sobre el particular».

En el presente caso, dado que el reconocimiento de la pretensión de la parte actora no supone una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, procede declarar la satisfacción extraprocésal de la pretensión respecto del primer punto sobre el que se solicitó en su día información.

Tercero.

Respecto de los dos restantes puntos sobre los que se solicitó información, debe partirse del hecho no discutido de que ni la solicitud inicial ni el posterior recurso de alzada han sido contestados por la demandada. De esta manera y aunque la demandada dedica la mayor parte de su contestación a analizar la colisión entre los derechos a la información inherente a la libertad sindical (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical) y el de protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal), debe comenzarse determinando cual deba ser el sentido que haya de darse al silencio en relación con el recurso administrativo interpuesto. Así las cosas, el recurrente entiende que el recurso de alzada debe entenderse estimado por doble silencio, invocando el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mientras que la Administración demandada, en síntesis, entiende que el recurso administrativo interpuesto no puede calificarse de alzada sino de reposición por lo que no estaríamos ante el supuesto del doble silencio del art. 43.2 de la citada Ley 30/1992.

Debe señalarse, en primer lugar, que el silencio administrativo no constituye, como pudiera inferirse de la actuación de la Administración demandada en este caso, una forma regular de denegación de las solicitudes de cualquier tipo que los ciudadanos dirijan a la Administración. Antes bien, por su propia naturaleza, el silencio administrativo supone la infracción del deber de respuesta que pesa sobre las Administraciones Públicas, expresamente recogido hoy en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del denominado procedimiento administrativo común, y que obliga a la Administración «a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación» (apartado 1). En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, se refiere al silencio como «patologías del procedimiento



www.civil-mercantil.com

ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia Ley». Por su parte, la STC 71/2001, de 26 de marzo ó la STC 188/2003, de 27 de octubre , destacan la obligación de la Administración de resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos, deber que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1 , 103.1 y 106.1 CE , y que resulta incumplido en los casos de silencio administrativo.

Según resulta del expediente administrativo, la Administración demandada tampoco cumplió su obligación de información establecida en el art. 42.4 de la Ley 30/1992 , ni cumplió en plazo su obligación de dictar resolución expresa ni, consecuentemente, de informar sobre el carácter definitivo o no del acto y de los recursos que procedían así como órgano ante el que interponerlos y plazos para ello (art. 58.2 Ley 30/1992). De donde cabe concluir que la demandada, mediante resolución expresa, pudo calificar el recurso administrativo interpuesto como procediera, pero no habiéndolo hecho así en su momento, lo que ahora consta en el expediente administrativo es la interposición de un recurso de alzada.

Por otra parte, la regla general en nuestro Derecho es el sentido positivo del silencio. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del denominado procedimiento administrativo común, en su art. 43, apartados 1 y 2 , en la redacción dada tras la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (hoy art. 43.1 , tras la redacción dada por la Ley 25/2009, de 29 de diciembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado que hubiera deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezcan lo contrario. Y si bien se excepcionan a continuación algunos supuestos en que el silencio es desestimatorio (procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público y procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), se añade «no obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo». Por tanto, y conforme a lo prevenido en el art. 43.1 de la Ley 30/1992 , el sentido que debe darse al silencio, por el transcurso del plazo previsto para que la Administración resuelva el recurso de alzada sin que lo haya resuelto, debe ser positivo, es decir, el recurso de alzada debe considerarse estimado.

En este sentido, como señala a la STSJ-Madrid, de 28 de abril de 2010 (Sec. 10ª, rec. 106/2010), «con independencia de que reiterada doctrina jurisprudencial ha puesto de manifiesto que no es posible la revocación del acto presunto estimatorio mediante un acto expreso extemporáneo contrario, con la regulación introducida por la Ley 4/99 no es posible un acto expreso en sentido contrario al silencio positivo. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley, conforme al cual la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, añadiendo el apartado 4.a) de dicho precepto 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. La Ley 4/99, al modificar la Ley, lo que pretende es que se analice el silencio administrativo en abstracto; si por la existencia de una resolución posterior a la que debe entenderse adquirido un derecho o facultad por silencio positivo dejase de ser operativo éste, estaríamos ante una interpretación que derogaría y haría superflua la propia reforma de la Ley 4/99. Lo expresa igualmente la exposición de motivos de la Ley al señalar que "se trata de



www.civil-mercantil.com

regular esta capital institución del procedimiento administrativo de forma equilibrada y razonable, por lo que se suprime la certificación del actos presuntos que, como es sabido, permitía a la Administración, una vez finalizados los plazos para resolver y antes de expedir la certificación o que transcurriera el plazo para expedirla, dictar un acto administrativo expreso aun cuando resultara contrario a los efectos del silencio ya producido. Por todo ello, el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley».

En el mismo sentido, cabe citar la STS de 8 de enero de 2013 (Sec. 3ª, rec. 3558/2010) que, en relación con el << doble silencio >> previsto en el art. 43.2, párrafo segundo de la Ley 30/1992 (hoy art. 43.1, párrafo segundo, último inciso), dice que «esta contraexcepción no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el primer párrafo del artículo 43.2 de la Ley 30/92. La lógica así lo impone: si el supuesto es de un recurso de alzada contra una desestimación presunta, de suyo va que se refiere a materia en la que, por excepción, no rige la norma general del silencio positivo, sino el negativo. En conclusión, la Ley 30/92 quiere que en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta, el silencio sea positivo aunque en vía de petición rija, por otra Ley, el silencio negativo», y añade: «si después de toda esta exposición, hubiéramos de comenzar a estudiar si el interesado tenía o no derecho a lo que pedía -tal como dice la Administración en la resolución impugnada-, en tal caso la figura del silencio positivo carecería de todo sentido y de cualquier finalidad razonable. Esto sin perjuicio de la facultad de revisión de oficio que tiene la Administración».

La anterior conclusión viene reforzada por el tenor del artículo 62.1.f) de la Ley 30/92, que recoge precisamente un título habilitador para impugnar o revisar lo concedido por silencio administrativo en el supuesto de que el acto incurra en nulidad por haberse otorgado facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

Dado que el silencio positivo se produce con abstracción de la corrección jurídica del acto, deteniéndose la valoración del órgano jurisdiccional en la afirmación de que los efectos del silencio se han producido, es decir, en la existencia de un acto estimatorio del recurso de alzada, este órgano jurisdiccional no entra a valorar la legalidad o corrección jurídica del contenido del acto presunto, cuestión que es ajena al presente recurso.

Por todo ello, el presente recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, lo que conlleva la declaración de que el recurso de alzada interpuesto por el recurrente debe entenderse estimado, sin hacer pronunciamiento alguno sobre el contenido de este acto presunto producido por silencio positivo y sin perjuicio de la utilización por el Ayuntamiento demandado, en su caso, de los procedimientos de revisión de oficio de los arts. 102 y siguientes de la Ley 30/92.

Cuarto.

En cuanto a las costas, dada la estimación del recurso contencioso-administrativo, y consecuente desestimación de las pretensiones de demandada y codemandado, de conformidad con lo previsto en el art. 139 de la LJCA, en su redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de agilización procesal, procede imponer el pago de las causadas, solidariamente, a la Administración demandada y al codemandado, bien que hasta la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 1.500,- euros.



www.civil-mercantil.com

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación, en ejercicio de la potestad jurisdiccional que la Constitución atribuye en exclusiva a los Juzgados y Tribunales, y en nombre de S.M. el Rey

FALLO

Primero.

Que rechazando la inadmisibilidad planteada por la demandada y codemandado, debo declarar y declaro la satisfacción extraprocesal de la pretensión de la parte recurrente respecto del primero de los puntos sobre los que solicitó información en su día y, en su consecuencia, procede declarar terminado el procedimiento respecto de este punto.

Segundo.

Que, respecto de los dos puntos restantes, debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Victorio , anulando , por no ser ajustada a Derecho, la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada objeto de este procedimiento, declarando estimado por silencio administrativo el referido recurso de alzada.

Tercero.

Que debo imponer e impongo las costas, solidariamente, a la Administración demandada y al codemandado hasta la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 1.500,- euros.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de APELACIÓN ante este Juzgado en el plazo de los QUINCE días siguientes a su notificación.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado-Juez, en audiencia pública, en el día de la fecha. Doy fe.

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