

SUMARIO:

Proceso de despido frente a un ayuntamiento. Actos preprocesales. Notificación del cese sin indicar vía y plazo de impugnación. No hay duda de que, tras la LPACAP, para demandar al Estado, comunidades autónomas, entidades locales o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, no hay que interponer reclamación administrativa previa a la vía judicial social. La duda que surge es si debe intentarse la conciliación previa (art. 63 LRJS). No hay que olvidar que la exposición de motivos de la LPACAP justificó la supresión de la reclamación administrativa previa en la vía laboral (también en la vía civil) en la "voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos" y tenían "escasa utilidad práctica". En este contexto, resulta verdaderamente difícil poder compartir la interpretación de que, al suprimir la reclamación administrativa previa, la voluntad de la LPACAP fuera que, para poder demandar a las administraciones públicas, pasara a ser preceptiva la conciliación previa. Ello no se adecúa ni resulta acorde con la voluntad expresada de forma bien explícita por la LPACAP de suprimir trámites y cargas que no hacían sino dificultar para los administrados el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva. Sería sustituir un trámite (la reclamación administrativa previa) que se había demostrado contrario a la facilitación del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y de escasa utilidad práctica, por un nuevo trámite (la conciliación previa) que tampoco agilizaría ni facilitaría, precisamente, el acceso a la vía judicial sin tener que pasar por trámites innecesarios y escasamente efectivos, siquiera sea por la dificultad que tradicionalmente se ha considerado que tenía la administración pública para transigir. La demanda a las administraciones públicas siempre ha estado situada en el artículo 69 de la LRJS, que se refiere expresamente al despido en su apartado 3, y no en el artículo 64 de la LRJS sobre conciliación o mediación previas, por lo que es razonable interpretar que la "salida" de las administraciones públicas, a los efectos que aquí importan, del artículo 69 de la LRJS y su "entrada" en el artículo 63 LRJS, habría requerido una manifestación clara, expresa y justificada por parte de la LPACAP. Y el caso es que, no solo el artículo 69 de la LRJS sigue contemplando expresamente la demanda al "Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas", sino que el apartado 3 del precepto se refiere expresamente a "las acciones derivadas de despido y demás acciones sujetas a plazo de caducidad", disponiendo expresamente, en lo que aquí es de interés, que el plazo de interposición de la demanda será de veinte días hábiles o el especial que sea aplicable, "contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido el acto o la notificación de la resolución impugnada", sin exigir ni mencionar en momento alguno que haya de intentarse la conciliación previa del artículo 63 de la LRJS. En cualquier caso, la notificación por el ayuntamiento del acto de despido, sin indicar vía y plazo de impugnación, mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que el trabajador lo impugne por la vía procedente. En el caso analizado, al no haberse indicado el modo de combatir la decisión de despedir, se mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que la persona afectada interponga cualquier recurso que proceda.

PRECEPTOS:

Ley 36/2011 (LRJS), arts. 63, 64, 69.1 y 3 y 103.

PONENTE:

Don Ignacio Garcia-Perrote Escartin.

Magistrados:

Don ROSA MARIA VIROLES PIÑOL
Don ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER
Don MARIA LUZ GARCIA PAREDES
Don JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE
Don IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 1.254/2021

Fecha de sentencia: 10/12/2021

Tipo de procedimiento: UNIFICACIÓN DOCTRINA

Número del procedimiento: 947/2019

Fallo/Acuerto:

Fecha de Votación y Fallo: 09/12/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON SOCIAL

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

Transcrito por: BAA

Nota:

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 947/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 1254/2021

Excmos. Sras. y Excmos. Sres.

D^a. Rosa María Virolés Piñol

D. Ángel Blasco Pellicer

D^a. María Luz García Paredes

D. Juan Molins García-Atance

D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

En Madrid, a 10 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D.^a Ramona, representada por el Procurador D. Oscar Centono Matilla y asistida por la letrada D^a María José García del Alamo, contra la sentencia de fecha 14 de enero de 2019 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Valladolid, en el recurso de suplicación núm. 2093/2018, formulado frente a la sentencia de fecha 18 de julio de 2018, dictada en autos 181/2018 por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora, seguidos a

instancia de dicha recurrente, contra el Ayuntamiento de Galende de Sanabria, siendo parte el Ministerio Fiscal, sobre caducidad de la acción de despido.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Con fecha 18 de julio de 2018, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO: Que estimo la excepción de caducidad de la acción ejercitada, y en consecuencia, sin entrar a conocer del fondo del asunto, DESESTIMO la demanda interpuesta por DOÑA Ramona contra AYUNTAMIENTO DE GALENDE DE SANABRIA, siendo parte el MINISTERIO FISCAL, absolviendo a la demandada de las pretensiones ejercitadas en su contra".

En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos:

"PRIMERO.- La actora, Doña Ramona, ha estado prestando servicios de limpieza en el colegio Monte Gándara desde hace varios años, que le han sido abonados por el Ayuntamiento mediante el abono de las facturas presentadas mensualmente, al menos, desde el mes de diciembre de 1.988.

Segundo.

Desde el mes de enero de 2015 el Ayuntamiento demandado encomendó las labores de limpieza del colegio Monte Gándara a la empresa Servicios a los Municipios de AYUSO S.L.

Tercero.

La demandante presentó denuncia ante la Inspección de Trabajo en fecha 18/12/2017 alegando que desde hace aproximadamente treinta y seis años viene realizando las tareas de limpieza del colegio público Monte Gándara, con el conocimiento del Ayuntamiento, que no le ha dado de alta en la Seguridad Social, y le adeuda las nóminas desde el mes de mayo de 2015 hasta el mes de septiembre de 2017.

Cuarto.

El día 10/03/2018 la actora se personó en el centro de trabajo, al que no pudo acceder al haberse efectuado un cambio de cerraduras. El día 12 de marzo el Director del colegio le confirmó que el Ayuntamiento le había dicho que ya no fuera a realizar la limpieza del colegio y que no le facilitara llaves.

Quinto.

El día 15/03/2018 la demandante remitió un burofax al Sr. Alcalde del siguiente tenor literal:

"Att.: Sr- Alcalde:

Le remito el presente burofax en nombre de mi clienta DOÑA Ramona, mayor de edad, con DNI NUM000 para dejar constancia del despido nulo del que ha sido objeto el pasado 10 de marzo de 2018.

La trabajadora presta servicios desde el día 1 de septiembre de 1979 en el Colegio monte Gándara en jornada parcial de 20 horas a la semana, presentó en el año 2016 una reclamación de cantidades ante este Ayuntamiento, debido al impago continuado de su nómina.

Debido a que el Ayuntamiento no procedió al pago de las cantidades adeudadas y que la deuda no sólo se mantenía son que había aumentado procedió a presentar una denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La consecuencia de dicha denuncia ha sido que el pasado sábado, cuando intentaba incorporarse a su puesto de trabajo se encontró con las cerraduras del centro de trabajo cambiadas.

El Director del Centro escolar, el lunes día 12 de marzo manifestó que había sido despedida siguiendo las órdenes del Alcalde, y que no iba a hacerle entrega de ningún escrito, por lo que queremos dejar constancia del despido nulo del que Doña Ramona ha sido objeto.

Además reiteramos la deuda de todas las nóminas desde mayo de 2015 hasta el momento actual y la irregularidad de no haber sido dada de alta en el régimen general de la Seguridad Social".

Sexto.

En fecha 20/03/2018 el Alcalde presidente remitió contestación a la demandante del siguiente tenor literal:

"Primero.- Que con fecha 16 de marzo de 2018, este Ayuntamiento ha recibido, mediante burofax, escrito de Doña Ramona con fecha 14 de marzo de 2018.

Segundo.

Que manifiesta que la deuda que doña Ramona reclamó el día 11 de octubre de 2016 por importe de 6130,20 euros por el concepto de servicio de limpieza fue contestada en su día mediante escrito con número de registro de salida 1553 y fecha 3/11/2016 y sin que hasta la fecha haya presentado las facturas correspondientes para su abono, toda vez que el servicio que prestaba derivaba de una relación mercantil como trabajadora autónoma.

En el mencionado escrito se le ponía de manifiesto la decisión extintiva de la mencionada relación mercantil".

Séptimo.

En fecha 22/03/2018 la demandante presentó papeleta de conciliación en el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de la oficina Territorial de Trabajo -Delegación Territorial de Zamora- en la que, según consta en el acta, "solicita a la empresa demandada para la que prestó servicios desde el 01/09/1979, con la categoría de limpiadora, se avenga a reconocer como ciertos los hechos descritos en la papeleta de conciliación y que el despido efectuado verbalmente por la demandada en fecha y efectos de 10/03/2018 reviste los caracteres de nulo con las consecuencias legales inherentes a dicha declaración y con abono, en ambos casos, de los salarios de tramitación". La conciliación tuvo lugar en fecha 12/04/2018 con el resultado de intentada sin efecto.

Octavo.

La Sra. Ramona presentó demanda en el Decanato de Zamora en fecha 16/04/2018, interesando la declaración de nulidad del despido tácito llevado a cabo el día 10 de marzo a resultas del cambio de cerraduras del colegio.

Noveno.

Obra informe de la Inspección de Trabajo de fecha 20/06/2018 que se da íntegramente por reproducido. El inspector concluye que "Finalizadas las actividades comprobatorias, considerando en particular que en la fecha y hora de visita de inspección -no obstante realizarse dentro del horario indicado en el escrito de denuncia- Ramona no realiza trabajos en el centro de referencia (aun cuando la actuante le pregunta sobre este extremo en el transcurso de la comparecencia no ofrece explicación alguna) no resultando posible en consecuencia verificar in situ la prestación de servicios por su parte ni las condiciones en que realiza los trabajos de limpieza; el contenido de los documentos presentados por Ramona y el Ayuntamiento de Galende; la emisión de facturas para cobrar los servicios prestados; y el hecho de que Ramona haya formado parte de la Corporación Local como concejala y Tesorera de Fondos Municipales: no puede concluir la actuante que concurren en este supuesto los requisitos de ajenidad, dependencia, y retribución que caracterizan la relación laboral ordinaria de conformidad con lo establecido en el art. 1 de Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de su derecho a ejercer al efecto las acciones legales oportunas ante la jurisdicción social".

Segundo.

Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Valladolid, dictó sentencia con fecha 14 de enero de 2019, en la que consta la siguiente parte dispositiva: "FALLAMOS: Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el Recurso de Suplicación interpuesto por Ramona contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora de fecha 18 de Julio de 2018, (Autos nº 181/2018), dictada a virtud de demanda promovida por Ramona contra AYUNTAMIENTO DE GALENDE DE SANABRIA, habiendo siendo parte el MINISTERIO FISCAL; sobre DESPIDO DISCIPLINARIO; y, en consecuencia, debemos confirmar y confirmamos el fallo de instancia".

Tercero.

Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por la representación procesal de Doña Ramona, el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia

recurrida y la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de de Cataluña de fecha 9 de marzo de 2018, rec. 6999/2017.

Cuarto.

Por Providencia de fecha 19 de septiembre de 2019, se admitió a trámite el presente recurso.

Quinto.

No habiéndose personado la parte recurrida, no obstante haber sido emplazada en forma, pasó todo lo actuado al Ministerio Fiscal para informe, dictaminando en el sentido de considerar el recurso improcedente. Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos.

Sexto.

Por Providencia de fecha 26 de octubre de 2021 y por necesidades del servicio se designó como nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Ignacio García-Perrote Escartín, señalándose para votación y fallo del presente recurso el día 9 de diciembre de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.**

Cuestión planteada y la sentencia recurrida

1. La cuestión que debemos resolver es, en primer lugar, si, para demandar por despido a un ayuntamiento, tras la supresión por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), de la exigencia de la reclamación administrativa previa, ha de intentarse la conciliación previa del artículo 63 LRJS.

Y, en segundo lugar, si la notificación del acto de despido, sin indicar vía y plazo de impugnación, mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que el trabajador lo impugne por la vía procedente.

2 a) En el presente supuesto, la actora prestaba servicios de limpieza en un colegio público que le eran abonados por el ayuntamiento, parte recurrida en el actual recurso, mediante el abono de las facturas presentadas mensualmente. Desde el mes de enero de 2015 el ayuntamiento pasó a encomendar las labores de limpieza del colegio a una empresa. La actora presentó denuncia ante la Inspección de Trabajo en fecha 18 de diciembre de 2017 alegando que desde hacía aproximadamente treinta y seis años venía realizando las tareas de limpieza del colegio, con conocimiento del ayuntamiento, que no le habría dado de alta en la Seguridad Social, y le adeudaba las nóminas desde el mes de mayo de 2015 hasta el mes de septiembre de 2017.

b) El 10 de marzo de 2018 la actora se personó en el colegio, al que no pudo acceder al haberse efectuado un cambio de cerraduras. El día 12 de marzo de 2018 el director del colegio le confirmó que el ayuntamiento le había dicho que ya no fuera a realizar la limpieza del colegio y que no le facilitara llaves. El 15 de marzo de 2018 la actora remitió un burofax al alcalde, afirmando haber sido objeto de un despido nulo el pasado 10 de marzo de 2018.

El 20 de marzo de 2018, el alcalde remitió contestación a la actora manifestando, respecto de la deuda que reclamaba por el servicio de limpieza, que ya se le había contestado por escrito de 3 de noviembre de 2016, sin que hasta la fecha la actora haya presentado las facturas correspondientes para su abono, toda vez que el servicio que prestaba derivaba de una relación mercantil como trabajadora autónoma, y que en el mencionado de 3 de noviembre de 2016 ya se le puso de manifiesto la decisión extintiva de la mencionada relación mercantil.

c) En el informe de la Inspección de Trabajo de 20 de junio de 2018, el inspector afirma que, no resultando posible verificar in situ la prestación de servicios ni las condiciones en que la actora realiza los trabajos de limpieza, del contenido de los documentos presentados por la actora y el ayuntamiento, de la emisión de facturas para cobrar los servicios prestados y del hecho de que la actora haya formado parte de la corporación local como concejala y tesorera de fondos municipales, no puede concluir la concurrencia de los requisitos de ajenidad, dependencia y retribución que caracterizan la relación laboral.

3. El 22 de marzo de 2018 la actora presentó papeleta de conciliación en el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de la oficina Territorial de Trabajo -Delegación Territorial de Zamora-. La conciliación tuvo lugar el 12 de abril de 2018 con el resultado de intentada sin efecto.

La actora presentó demanda contra el ayuntamiento en el Decanato de Zamora el 16 de abril de 2018, interesando la declaración de nulidad del despido tácito llevado a cabo el día 10 de marzo de 2018 a resultados del cambio de cerraduras del colegio.

La demanda fue desestimada por la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora de 18 de julio de 2018 (autos 181/2018).

La sentencia estima la excepción de caducidad de la acción de despido opuesta por el ayuntamiento. Y ello, porque la actora sitúa la decisión extintiva el 10 de marzo de 2018, día en el que constata la imposibilidad de acceder al centro por cambio de la cerradura. Pero -razona el juzgado de lo social-, incluso considerando que dos días después (el 12 de marzo de 2018) el director del centro le confirmó verbalmente que le habían indicado que no le facilitara las llaves, ya entonces la actora tenía un conocimiento pleno del acto que impugna como destino nulo. Y, como interpuso la demanda el 16 de abril de 2018, la acción se encontraba caducada al haber transcurrido más de veinte días hábiles (habían transcurrido concretamente veinticuatro), sin que la papeleta de conciliación presentada el 22 de marzo de 2018, que no es preceptiva, suspenda el plazo de caducidad.

4. La actora interpuso recurso de suplicación contra la sentencia del juzgado de lo social. El recurso fue desestimado por la sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, de 14 de enero de 2019 (rec. 2093/2018).

Al igual que lo hacía la sentencia del juzgado de lo social, la sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, de 14 de enero de 2019 (rec. 2093/2018), reproduce sentencias anteriores de la Sala del TSJ de Valladolid y rechaza que sea obligatoria la presentación de papeleta de conciliación y que tal presentación suspenda el plazo de caducidad. La sentencia del TSJ recuerda que la exigencia de la conciliación previa siempre ha sido descartada para la administración pública, dada la imposibilidad de esta de llegar a transacciones. La sentencia reconoce, no obstante, que la discrepancia de la Sala del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, con otras salas puede conducir a la necesidad de que se analice la cuestión en recurso de casación para la unificación de doctrina.

Segundo.

El recurso de casación para la unificación de doctrina, el informe del Ministerio Fiscal y la existencia de contradicción

1. La sentencia de Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, de 14 de enero de 2019 (rec. 2093/2018), ha sido recurrida por la actora en casación para la unificación de doctrina.

La sentencia invoca como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña el 9 de marzo de 2018 (rec. 6999/2017) y denuncia la infracción de los artículos 64, 69 y 103 LRJS.

2. El recurso no ha sido impugnado por el ayuntamiento.

3. El Ministerio Fiscal interesa en su informe la desestimación del recurso, entendiendo que la doctrina correcta se encuentra en la sentencia recurrida.

4. Como se ha avanzado, la sentencia que se invoca de contraste en el presente recurso es la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña el 9 de marzo de 2018 (rec. 6999/2017).

Como asimismo lo considera el Ministerio Fiscal, existe contradicción entre la sentencia recurrida y la sentencia referencial. En efecto, en lo que es de interés para el presente recurso, así como la sentencia recurrida considera que la presentación de papeleta de conciliación previa a la acción por despido contra un ayuntamiento no es preceptiva, por lo que no suspende el plazo de caducidad contra dicho despido, la sentencia de contraste entiende, por el contrario, que la presentación de papeleta de conciliación previa a la acción por despido contra un ayuntamiento sí es preceptiva, por lo que sí suspende el plazo de caducidad contra dicho despido.

Como puede advertirse, las sentencias comparadas interpretan de forma por completo opuesta el significado y alcance de la supresión de la tradicional reclamación administrativa previa que, con carácter general, llevó a cabo la LPACAP. La sentencia recurrida entiende que la demanda por despido contra el ayuntamiento ha de interponerse directamente, sin trámite previo alguno, mientras que la sentencia de contraste considera que, tras la LPACAP, la demanda por despido contra el ayuntamiento debe preceptivamente ser precedida del intento de conciliación previa.

Tercero.

Para demandar por despido a un ayuntamiento, tras la supresión de la exigencia de la reclamación administrativa previa, tampoco ha de intentarse la conciliación previa

1. La LPACAP suprimió, con carácter general y con efectos de 2 de octubre de 2016, la exigencia de la interposición de la reclamación administrativa previa a la vía judicial social que hasta entonces establecía la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS) para poder demandar al estado, comunidades autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. La reclamación administrativa previa solo se mantuvo, y se mantiene, únicamente respecto de las demandas en materia de prestaciones de seguridad social (artículo 71 LRJS) y de las reclamaciones al estado de pago salarios de tramitación en juicios por despido (artículo 117 LRJS).

La LPACAP modificó en el anterior sentido los artículos 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117 LRJS.

2. La supresión de la reclamación administrativa previa propició un amplio debate en la doctrina científica y en la doctrina judicial. De ello se hace eco la propia sentencia recurrida al señalar que la discrepancia entre las salas

de lo social de los tribunales superiores de justicia "puede conducir a la necesidad de que se analice el tema en recurso de casación para la unificación de doctrina."

Ciertamente no puede ser ya dudoso que, tras la LPACAP, para demandar al estado, comunidades autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, no hay que interponer reclamación administrativa previa a la vía judicial social.

El debate ha estado en si, tras la LPACAP, es exigible agotar la vía administrativa (artículo 69 LRJS), cuestión que no se plantea en el presente recurso; si, por el contrario, se ha de intentar la conciliación previa (artículo 63 LRJS), que es lo que sostiene la sentencia de contraste; o, en fin, si debe interponerse directamente la demanda, sin trámite previo alguno, que es lo que sostiene la sentencia recurrida.

Aunque, como decimos, la posible exigencia de agotar la vía administrativa no se plantea en el presente recurso, consideramos conveniente clarificar que, como recuerda la STS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018), reiterada por la STS 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018), el agotamiento de la vía administrativa se introdujo por la LRJS, según expresa su preámbulo, "como consecuencia de la atracción al orden social del conocimiento de los recursos contra resoluciones administrativas en materia laboral", citándose expresamente "la interposición del recurso de alzada o reposición". Se trata, así, de actos de la administración pública dictados en el ejercicio de su potestad administrativa, pero no cuando la administración actúa como empleadora de sus trabajadores y, en condición de tal, adopta decisiones laborales respecto de ellos. El artículo 69.1 LRJS establece como requisito necesario el agotamiento de la vía administrativa únicamente "cuando así proceda".

3. Como hemos anticipado, la sentencia recurrida entiende que una demanda de despido contra un ayuntamiento debe interponerse directamente ante los juzgados de lo social, sin trámite previo alguno, mientras que, por el contrario, la sentencia referencial considera que ha de intentarse previamente el intento de conciliación del artículo 63 LRJS.

La doctrina correcta se contiene en la sentencia recurrida, como asimismo lo considera el Ministerio Fiscal. Veamos por qué.

La exposición de motivos de la LPACAP justificó la supresión de la reclamación administrativa previa en la vía laboral (también en la vía civil) en la "voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos" y tenían "escasa utilidad práctica". Por su parte, el informe del Consejo General del Poder Judicial señaló que la reclamación administrativa previa era un privilegio de la administración que no cumplía ninguna función efectiva. Y, en efecto, como se ha señalado doctrinalmente, la reclamación administrativa previa se había convertido en un obstáculo para el acceso al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que no tenía fundamento.

A lo anterior han de añadirse los obstáculos, y hasta prohibiciones, que tradicionalmente se ha considerado que tenía la administración pública para transar y transigir, lo que explicaba que estuviera excluida del preceptivo requisito intento de conciliación previa, estableciéndose, como alternativa a la conciliación, cabe decir, la reclamación administrativa previa.

En este contexto, resulta verdaderamente difícil poder compartir la interpretación de que, al suprimir la reclamación administrativa previa, la voluntad de la LPACAP fuera que, para poder demandar a las administraciones públicas, pasara a ser preceptiva la conciliación previa. Esta interpretación no se adecúa ni resulta acorde con la voluntad expresada de forma bien explícita por la LPACAP de suprimir trámites y cargas que no hacían sino dificultar para los administrados el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva. La facilitación y agilización del acceso a la vía judicial predicada por la LPACAP, con la consiguiente supresión de trámites y cargas innecesarios, no sustentan, desde luego, la interpretación de que la LPACAP sustituyó la anterior exigencia de la reclamación administrativa previa (que se suprimía) por la nueva exigencia de la conciliación previa (que ahora pasaría a requerirse de forma preceptiva). Sería sustituir un trámite (la reclamación administrativa previa) que se había demostrado contrario a la facilitación del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y de escasa utilidad práctica, por un nuevo trámite (la conciliación previa) que tampoco agilizaría ni facilitaría, precisamente, el acceso a la vía judicial sin tener que pasar por trámites innecesarios y escasamente efectivos, siquiera sea por la ya mencionada dificultad que tradicionalmente se ha considerado que tenía la administración pública para transigir.

Es plausible interpretar que la supuesta introducción por la LPACAP de la exigencia de la conciliación previa para poder demandar a las administraciones públicas, habría requerido, por su radical novedad, un pronunciamiento más claro, justificado y explícito por parte de la LPACAP, que contribuyera a superar la contradicción que puede suponer sustituir un trámite, que solo era una carga sin utilidad práctica alguna, por otro que podría tener similares negativos efectos para los administrados; y que superara igualmente la contradicción de exigir un intento de conciliación a alguien que tiene obstáculos, incluso prohibiciones, para poder avenirse.

La demanda a las administraciones públicas siempre ha estado situada en el artículo 69 LRJS, que por cierto se refiere expresamente al despido en su apartado 3, y no en el artículo 64 LRJS sobre conciliación o mediación previas, por lo que es razonable interpretar que la "salida" de las administraciones públicas, a los efectos que aquí importan, del artículo 69 LRJS y su "entrada" en el artículo 63 LRJS, habría requerido, como venimos diciendo, una manifestación más clara, expresa y justificada por parte de la LPACAP.

Y el caso es que, no solo el artículo 69 LRJS sigue contemplando expresamente la demanda al "Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas", sino que, como se ha anticipado, el apartado 3 del precepto se refiere expresamente a "las acciones derivadas de despido y demás acciones sujetas a plazo de caducidad", disponiendo expresamente, en lo que aquí es de interés, que el plazo de interposición de la demanda será de veinte días hábiles o el especial que sea aplicable, "contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido el acto o la notificación de la resolución impugnada", sin exigir ni mencionar en momento alguno que haya de intentarse la conciliación previa del artículo 63 LRJS.

En las demandas por despido contra las administraciones públicas, en consecuencia, no solo la interpretación finalista y sistemática de la ley, sino que la propia literalidad del artículo 69.3 LRJS conduce a rechazar que, tras la LPACAP, haya pasado a ser requisito previo el intento de conciliación previa.

4. Ahora bien, como se va a razonar en el siguiente fundamento de derecho, la interpretación hasta aquí realizada, no quiere decir que, en el presente supuesto, la acción de despido de la trabajadora estuviera caducada por el intento de conciliación previa.

De conformidad con nuestra jurisprudencia, para poder llegar a tal conclusión la decisión extintiva del ayuntamiento tendría que haberse notificado cumpliendo los requisitos que establece el párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS, porque, si la notificación omite dichos requisitos, el párrafo tercero del artículo 69.1 LRJS impone el mantenimiento de la suspensión del plazo de caducidad.

Cuarto.

De conformidad con la doctrina de esta Sala Cuarta, la notificación por el ayuntamiento del acto de despido, sin indicar vía y plazo de impugnación, mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que el trabajador lo impugne por la vía procedente

1. La ya mencionada STS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018), reiterada por la igualmente citada STS 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018), ha recordado que la LPACAP, si bien eliminó la exigencia de la reclamación administrativa previa y toda referencia a ella, con las excepciones que se han mencionado, mantuvo sin alteración el régimen de notificaciones introducido por la LRJS en los párrafos segundo y tercero de su artículo 69.1.

Y, como señalan aquellas sentencias, el régimen jurídico de los requisitos de las notificaciones se introdujo por la LRJS porque dicho régimen no existía en la regulación procesal anterior, lo que provocaba que las decisiones extintivas de la relación laboral se impugnaran en ocasiones fuera de plazo o acudiendo a vías previas y jurisdiccionales inadecuadas, a veces porque el despido era tácito o verbal o porque se dudaba de la real naturaleza del ente que había adoptado la decisión o porque se demandaba a varias personas jurídicas y no todas eran de naturaleza pública o era discutible que lo fueran. Al impugnarse acudiendo a estas posibles vías inadecuadas, la respuesta judicial fue en ocasiones la de entender caducada la acción de despido, lo que en determinados supuestos fue considerado contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) por la jurisprudencia constitucional, por haberse impedido el acceso a la jurisdicción, vertiente primigenia y esencial de aquel derecho, de forma desproporcionada e irrazonable.

En definitiva, la declaración de caducidad de la acción de despido interpuesta contra una decisión extintiva adoptada por una administración pública solo es proporcionada y respetuosa con el derecho fundamental del acceso a la jurisdicción, si la notificación de dicha decisión indica correctamente la vía y el plazo de la impugnación. Ya la jurisprudencia clásica de esta Sala Cuarta, con cita de jurisprudencia constitucional, señalaba entre los supuestos en que cabía excepcionalmente entender suspendido el plazo de caducidad aquellos en que no se hubiera indicado al litigante la vía previa oportuna.

Pueden citarse, en este sentido, por ejemplo, la STS 28 de junio de 1999 (Sala General, rcud 2269/1998), que menciona la STC 11/1998, 2 de febrero, y la STS 6 de octubre de 2004 (rcud 4447/2004), que cita la STC 12/2003, 28 de enero; también las SSTC 193/1992, 16 de noviembre, 194/1992, de 16 de noviembre, y 154/2004, de 20 de septiembre. Y, más recientemente, las SSTS 13 de junio de 2012 (rcud 2180/2011), 14 de enero de 2014 (rcud 4121/2011), 10 de junio de 2016 (rcud 601/2015) y 21 de julio de 2016 (rcud 3327/2014), en supuestos de despido verbal o de información incorrecta en la notificación del despido por la administración demandada.

2. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anterior, las SSTS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018), y 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018), afirman que "a la vista de la actual regulación, en orden a si la notificación de la comunicación de despido emitida por una Administración Pública está bajo las previsiones del art. 69.1 párrafo segundo de la LRJS, esta Sala entiende que aquel acto está sometido a dicho régimen de notificaciones y debe contener su condición de decisión impugnabile directamente ante la vía judicial laboral en el plazo de veinte días, o la que pudiera proceder, órgano y plazo que esté establecido a tal efecto".

Debemos examinar, en consecuencia, si en el presente caso el ayuntamiento cumplió con los requisitos de notificación de la decisión extintiva previstos en el párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS, como tendría que haber

hecho, de conformidad con las citadas SSTS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018) y 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018).

3. Es claro que no fue así y que el ayuntamiento no se atuvo a lo que prescribe el párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS, que le obligaba, de acuerdo con nuestra doctrina, a indicar la vía y el plazo de impugnación de la decisión extintiva.

En efecto, como se ha recogido más arriba, el 10 de marzo de 2018 la actora se personó en el colegio público, al que no pudo acceder al haberse efectuado un cambio de cerraduras; es en esta fecha en la que la actora sitúa la fecha de su despido. Es patente, así, que no se cumplieron las exigencias de notificación previstas en el párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS.

El posterior día 12 de marzo de 2018 -fecha que asimismo tiene en cuenta el juzgado de lo social- el director del colegio le confirmó que el ayuntamiento le había dicho que ya no fuera a realizar la limpieza del colegio y que no le facilitara llaves. También es evidente que tampoco se cumplieron los requisitos de notificación del párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS.

Lo mismo sucede, finalmente, con la contestación del alcalde de 20 de marzo de 2018, en la que se afirmaba, sin que conste acreditación de ello, que ya el 3 de noviembre de 2016 se le había puesto de manifiesto la decisión extintiva de lo que el ayuntamiento consideraba era una relación mercantil. En todo caso, en el presente caso, el juzgado de lo social, aunque constata que la actora sitúa el 10 de marzo de 2018 como fecha del despido, hace el ejercicio de computar el plazo de caducidad desde el 12 de marzo de 2018. Y la sentencia recurrida confirma la sentencia del juzgado de lo social.

4. Clarificado que la notificación por el ayuntamiento de su decisión extintiva no se atuvo a los requisitos establecidos por el párrafo segundo del artículo 69.1 LRJS, la consecuencia de lo anterior está expresamente prevista en el párrafo tercero del artículo 69.1 LRJS: el mantenimiento de la suspensión del plazo de caducidad. Y, por su parte, el artículo 69.3 LRJS dispone que el plazo de caducidad debe contarse "a partir del siguiente a aquél en que se hubiera producido el acto o a la notificación de la resolución impugnada."

El párrafo tercero del artículo 69.1 LRJS dispone que la notificación que no cumpla con los requisitos del párrafo segundo del precepto "únicamente surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o resolución o interponga cualquier recurso que proceda".

Pero, como señalan las SSTS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018) y 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018), una notificación defectuosa tiene como consecuencia que el plazo de caducidad no se inicia hasta que el trabajador actúa mediante actos que vengan a poner de manifiesto que conoce, no solo el contenido de la decisión, sino "cómo actuar frente a ella".

Y, como igualmente advierten aquellas sentencias, "al no haberse indicado el modo de combatir la decisión de despedir se mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que la persona afectada "interponga cualquier recurso que proceda" (párrafo tercero del artículo 69.1 LRJS)". Y, así como la desaparecida vía de reclamación previa ya no cumple ese requisito, como dijera las SSTS 727/2020, 24 de julio de 2020 (rcud 1338/2018) y 402/2021, 14 de abril de 2021 (rcud 3663/2018), tampoco la conciliación previa es una vía "que proceda" (párrafo tercero del artículo 69.1 LRJS), como se ha razonado en el anterior fundamento de derecho de la presente sentencia.

Quinto.

La estimación del recurso

1. En virtud de lo expuesto, y oído el Ministerio Fiscal, procede estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina, casar y anular la sentencia recurrida y, resolviendo el debate de suplicación, estimar el recurso de tal clase interpuesto por la actora, revocar la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora y devolver las actuaciones a dicho Juzgado para que, partiendo de que la acción por despido no estaba caducada, entre a conocer con plena libertad de criterio del fondo del asunto.

2. Sin imposición de costas (artículo 235.1 LRJS).

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 doña Ramona, representada por el procurador de los tribunales don Óscar Centono Matilla y asistida por la letrada doña María José García del Álamo.

2. Casar y anular la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, de 14 de enero de 2019 (rec. 2093/2018) y, resolviendo el debate de suplicación, estimar el recurso de tal clase interpuesto por doña Ramona, revocar la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Zamora

de 18 de julio de 2018 (autos 181/2018) y devolver las actuaciones a dicho Juzgado, para que, partiendo de que la acción por despido no estaba caducada, entre a conocer con plena libertad de criterio del fondo del asunto.

3. No imponer costas.

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

Así se acuerda y firma.

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.