



Roj: **STS 5571/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5571**

Id Cendoj: **28079130042024100402**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **04/11/2024**

Nº de Recurso: **3158/2022**

Nº de Resolución: **1757/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Andalucía, Sección 1ª, 25-1-2022 (rec. 833/2001),
[ATS 7735/2023](#),
[STS 5571/2024](#)**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.757/2024

Fecha de sentencia: 04/11/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3158/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/10/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MMC

Nota:

R. CASACION núm.: 3158/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1757/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 4 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº. 3158/2022, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Inmaculada Ruíz Lasida, en nombre y representación de doña Apolonia , asistida del letrado don Fernando Martín Mora, contra la sentencia de 20 de julio de 2021, dictada por Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación nº. 833/2021, interpuesto, a su vez, contra la sentencia de 13 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 1 de Jerez de la Frontera, en el recurso contencioso-administrativo nº 837/2017, frente a la modificación de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, aprobada mediante acuerdo de su Junta de Gobierno Local de 27 febrero (publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz de 30 de marzo de 2017) y que fue objeto de rectificación por acuerdos 17 y 24 de marzo de 2.017, publicados en los Boletines Oficiales de la Provincia de Cádiz de 18 y 26 de abril del año 2.017.

Se ha personado, como parte recurrida, el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, representado y asistido por el letrado don Antonio Ruíz Andrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 1 de Jerez de la Frontera dictó sentencia el 13 de mayo de 2021 en el recurso contencioso-administrativo nº 837/2017, interpuesto por la representación procesal de doña Apolonia contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.

En concreto, el Juzgado citado dispuso:«Que debo desestimar y DESESTIMO EN SU INTEGRIDAD el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el letrado señor Martín Mora, en nombre y representación de doña Apolonia , contra los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de fechas 27 de febrero y 17 y 24 de marzo de 2017, imponiendo a la parte actora el pago de las costas causadas en la instancia, según mandato legal expreso.»

SEGUNDO.-Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, se siguió el recurso de apelación nº. 833/2021, interpuesto por la representación procesal de doña Apolonia contra la citada sentencia de 13 de mayo de 2021.

En el citado recurso de apelación, se dictó sentencia el 25 de enero de 2022, cuyo fallo es el siguiente: «Que debemos desestimar el recurso de apelación interpuesto por Dª Apolonia , con la asistencia técnica y representación procesal del letrado señor Martín Mora contra sentencia dictada el 13 de Mayo de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Jerez que confirmamos.»

TERCERO.-Contra esta sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de doña Apolonia y la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

CUARTO.-Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 1 de junio de 2023, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de doña Apolonia en estos términos:

« 1º)Admitir el recurso de casación RCA 3158/2022, preparado por la representación procesal de doña Apolonia contra la sentencia de 25 de enero de 2022, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), dictada en el recurso de apelación nº 833/2021.

2º)La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar cuándo se inicia el cómputo del plazo para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra un acto administrativo que, una vez publicado en el correspondiente boletín oficial, es objeto de rectificación de errores del artículo 109.2 Ley 39/2015.



3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.»

QUINTO.-En el escrito de interposición del recurso, presentado el 5 de julio de 2023, la parte recurrente solicita que: «lo estime, declarando la nulidad de las sentencias recurridas: de 25 enero 2.022 dictada por la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía-Sevilla del Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo y la sentencia apelada de 13 de mayo de 2.021 (Recurso de Apelación nº 833/2021) dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Jerez de la Frontera (Cádiz); remitiendo las actuaciones a la primera instancia y ordenando se dicte nueva resolución fundada en derecho, por considerar que el recurso contencioso administrativo interpuesto por mi representada fue presentado dentro del plazo legalmente establecido y, en consecuencia, quede satisfecho su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de obtener una sentencia ajustada a derecho que resuelva las pretensiones que fueron deducidas, e inadmitidas, en ambas instancias judiciales recurridas, con condena en costas a la parte recurrida.»

SEXTO.-Conferido trámite de oposición mediante providencia de 10 de julio de 2023, por la representación procesal del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera se presentó escrito el 7 de septiembre de 2023 solicitando: «dicte sentencia desestimándolo, confirmando en todos sus extremos la sentencia de la instancia e imponiendo a la recurrente las costas del presente recurso.»

SÉPTIMO.-Mediante providencia de 19 de julio de 2024, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 15 de octubre de 2024, fecha en la que tuvieron lugar. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 31 de octubre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-La representación procesal de doña Apolonia recurre en casación la sentencia dictada el 20 de julio de 2021 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación n.º 833/2021.

1.- Doña Apolonia, es funcionaria de carrera del Grupo A-1, perteneciente al Cuerpo de habilitación nacional de Secretaría-Intervención y sirve una plaza A-1 de Secretaría del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. Ese puesto tenía signado un complemento de destino nivel 28, un complemento específico de 715 puntos y un complemento en cuantía fija y de devengo periódico mensual que se le abonaba con la denominación de complemento de productividad por un importe de 995,17 €/mes. Su antigüedad, a efectos de trienios, es desde el 8 de noviembre de 1998.

2.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (JGL) adoptó tres acuerdos que afectaban a su relación de puestos de trabajo:

a) Acuerdo de 27 de febrero de 2017, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz (BOP Cádiz) de 30 de marzo de 2017. Tenía por objeto la modificación de la relación de puestos de trabajo, llevando a cabo la amortización de algunos puestos, la creación de otros, cambios de denominación, la modificación de los puestos de Viceinterventor, uno de Jefatura de Unidad y un puesto de nivel inferior, la valoración del complemento específico de todos los puestos de habilitados nacionales, y aumentaba la dotación de tres puestos de nivel inferior.

b) Acuerdo de 17 de marzo de 2017 (BOP Cádiz de 18 de abril de 2017) por el que se rectificaba el de 27 de febrero de 2017, afectando tanto a cuestiones materiales propias del instrumento organizativo que constituyen las relaciones de puestos de trabajo (se rectificaban los puntos séptimo y octavo del acuerdo inicial, relativos a la entrada en vigor de determinadas modificaciones), como a la información de las normas procedimentales y/o procesales para posibilitar las posibles revisiones (punto décimo), afectando a los posibles recursos a interponer por los interesados, ello porque se indicaba solo el recurso contencioso administrativo, incluyéndose con la rectificación la posibilidad de interposición de recurso de reposición previo.

c) Acuerdo de 24 de marzo de 2017 (BOP Cádiz de 26 de abril de 2017), por el que se rectificaba el inicial de 17 de marzo de 2017, afectando nuevamente a los puntos séptimo y octavo del acuerdo inicial. Al hacerlo, no contenía indicación propia de los posibles recursos a interponer.

3.- Disconforme con la modificación de la relación de puestos de trabajo, doña Apolonia interpuso recurso contencioso administrativo el 16 de junio de 2017. Ese recurso correspondió al Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Jerez de la Frontera, donde se tramitó con n.º 837/2017 y fue resuelto en sentencia de 13 de



mayo de 2021. El pronunciamiento fue de desestimación con base a entender que concurría inadmisibilidad parcial por extemporaneidad respecto del acuerdo de la JGL de 27 de febrero de 2017, y que procedía la desestimación frente a los dos acuerdos posteriores de la JGL que rectificaban errores materiales del primero: la primera rectificación, porque no afectaba a las cuestiones planteadas en el recurso; la segunda, porque respecto de ella y de su incidencia en los derechos de la recurrente, nada alegaba la demanda.

4.- Doña Apolonia interpuso recurso de apelación ante la Sala Territorial de Sevilla, donde recayó la sentencia desestimatoria que es impugnada en este recurso de casación.

SEGUNDO.-Por auto dictado el 1 de junio de 2023 por la Sección Primera de esta Sala se acordó admitir a trámite el recurso de casación, fijando como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia: "determinar cuándo se inicia el cómputo del plazo para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra un acto administrativo que, una vez publicado en el correspondiente boletín oficial, es objeto de rectificación de errores del artículo 109.2 Ley 39/2015".

Ese auto identificaba como preceptos a interpretar el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

TERCERO.-El escrito de interposición presentado por doña Apolonia cuestiona la sentencia por considerar que es contraria al artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en relación con el artículo 46.1 de la Ley jurisdiccional 29/1998 (LJCA), con vulneración de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2013 (recurso de casación 896/2011) y en las sentencias del Tribunal Constitucional 90/2010 y 34/2020. Alega que la aplicación de las normas judicialmente realizada es contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al principio "pro actione" al impedirle injustificadamente el acceso al recurso.

Alega que la tesis contenida, tanto en la sentencia de la primera instancia como en la dictada en apelación, cuando hicieron referencia al contenido del acto administrativo, por dos veces sucesivas corregido, resolviendo que las publicaciones revisadas no afectaban a la plaza de mi representada, confundieron el contenido material del acto con las garantías procedimentales o procesales del mismo y, de esa manera, transgredieron el artículo 109.2 de la LRJAP.

En esencia, mantiene la parte recurrente que los dos acuerdos de rectificación de errores del inicial, que llevó a cabo la modificación de la relación de puestos de trabajo, no son independientes del primero, sino que integran uno solo por aplicación del artículo 109.2 de la LPACAP, y que el plazo de dos meses para interposición del recurso contencioso-administrativo del artículo 46.1 de la LJCA debe computarse desde la fecha de publicación de la última rectificación de errores materiales (26 de abril de 2017), de manera que la interposición realizada el 16 de junio de 2017 fue realizada dentro del citado plazo. Considera así improcedente el análisis individualizado de cada resolución impugnada, realizado por la sentencia recurrida en casación.

Pide la anulación total o parcial de la sentencia y la devolución de los autos al Tribunal de instancia o la resolución del litigio por esta Sala dentro de los términos en que apareciese planteado el debate

CUARTO.-El escrito de oposición del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera solicita la desestimación de la casación haciendo suyo el parecer de la sentencia recurrida en cuanto a que los acuerdos de rectificación de errores en nada afectan a las pretensiones ejercitadas por la actora, a que el escrito de demanda no contiene la más mínima alegación contra los mismos, resaltando que el derecho a la tutela judicial efectiva también resulta satisfecho con la obtención de una resolución de inadmisión que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, si esa decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifique aplicada razonablemente por el órgano judicial.

QUINTO.-El artículo 39.1 de la LPACAD dispone que: "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa". Ahora bien esta regla general de eficacia inmediata del acto administrativo tiene excepciones. Así, además de la referida a que el propio acto disponga otra cosa, el artículo 39.2 nos dice que: "La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior".

La obligación de notificación/publicación es de carácter estrictamente formal, de modo que solo se entenderá producida cuando se realice por alguna de las formas contempladas por la ley. De acuerdo con el tenor del artículo 45.2 de la LPACAP, a la publicación de un acto se le aplican las exigencias que el artículo 40.2 y 3 establecen para la notificación. Por tanto, toda publicación, además de contener el texto íntegro de la resolución, deberá incluir el requisito referido a "la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin



perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente". Además, la publicación que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiese alguno de los demás requisitos -entre ellos el de la expresión de los recursos a interponer-, surtirán efecto " a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda."

El principio inspirador de la norma es que únicamente surten efecto las notificaciones y publicaciones cuando contienen el texto íntegro del acto, integridad que no es tal si está afectada por defectos atinentes a cualquiera de sus requisitos. Dicho de otra manera, únicamente cuando la integridad del acto es recibida por el destinatario se producen sus efectos y, en consecuencia, tampoco el acto notificado los produce en contra de los interesados, salvo que estos realicen actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interpongan cualquier recurso que proceda.

SEXTO.-Desde esta perspectiva responderemos a la cuestión de interés casacional. Los actos administrativos solo producen sus efectos desde que se realiza su notificación íntegra, o desde su publicación cuando esta forma sea la necesaria, y que por ello la notificación o publicación de las rectificaciones dictadas al amparo del artículo 109.2 de la LPACAD y que sean necesarias por afectar a su integridad material o formal, deben tomarse en consideración a los efectos de los posibles recursos y del cómputo de su plazo de interposición, ello siempre que tengan incidencia en los derechos de los interesados, pero no en caso contrario.

En definitiva, la respuesta será que el cómputo del plazo para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra un acto administrativo que, una vez publicado en el correspondiente boletín oficial, es objeto de rectificación de errores, comienza desde la fecha de la publicación de la rectificación de errores solo en el caso de que esta afecte al contenido de los derechos que integran las pretensiones ejercitadas.

A ello no es obstáculo, lo acordado en la sentencia de esta Sala, Sección Tercera, de 6 de junio de 2013 (recurso de casación 896/2011). Se trata de un supuesto bien diferente y resuelto en función de las particularidades del caso derivadas de la actuación de la propia Administración. Se dijo: "QUINTO.- Hemos de precisar que, como expresábamos en el Fundamento precedente, con posterioridad a la práctica de la notificación de la resolución administrativa originaria de 31 de octubre de 2007, se advirtió un error en uno de los pronunciamientos consignados, que si bien no afectaba al resultado final de la adjudicación de las autorizaciones, se refería a la valoración de uno de los apartados de las propuestas presentadas. Por ello se procedió a su subsanación con fecha 6 de noviembre de 2007, conforme a lo previsto en el art. 105.2 de la Ley 30/92.

La resolución de subsanación expresamente indicaba "la presente resolución sustituye íntegramente a la anterior", por lo que con dicha expresión, al reproducir la resolución subsanada en su totalidad, y efectuando una indicación de los recursos que proceden, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, habremos de concluir, conviniendo con la Sala de instancia, que se está reabriendo el plazo a efectos de su impugnación en alzada por los interesados.

En aplicación de un principio de buena fe y confianza legítima en la literalidad de la meritada resolución, y al margen de la forma en que fuera notificada la anterior resolución subsanada, que a estos efectos carece de relevancia, debemos de entender que el plazo de impugnación se inicia a partir de la notificación de la resolución de corrección del error, plazo que comienza de nuevo a correr para todas las partes, e impide considerar que los recursos presentados por Basquesport y Apuestas del País Vasco se hallen fuera de plazo.

Es por todo ello por lo que procede desestimar el motivo que nos ocupa, y, con ello el presente recurso de casación".

SÉPTIMO.-Procede ahora aplicar esta doctrina al caso de autos que, como hemos dicho, se caracteriza por el hecho de que, después de publicada en el BOP de Cádiz de 30 de marzo de 2017 la modificación de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, aprobada por acuerdo de la JGL de 27 de febrero de 2017, la citada corporación local adoptó dos nuevos acuerdos destinados a realizar rectificaciones de errores materiales que afectaban tanto a cuestiones materiales propias del instrumento organizativo, como a la información de las normas procedimentales y/o procesales para posibilitar las posibles revisiones o impugnaciones.

Es esencial partir de que las sentencias de instancia y apelación acordaron la desestimación del recurso con base en una afirmación muy clara: las dos rectificaciones de errores no afectaban ni menoscababan el derecho de defensa del interesado. Para ello atendieron a que la recurrente nunca alegó ni cuestionó que las rectificaciones del contenido material del acto afectasen a las reclamaciones sustantivas que planteaba en su recurso.

Aún con las matizaciones que luego haremos, nos mostramos de acuerdo con esta afirmación. Que ello es así lo evidencia el hecho de que tampoco incide en ese extremo el escrito de interposición del recurso



de casación. Por tanto, no es posible afirmar que las rectificaciones de errores realizadas por la JGL del Ayuntamiento de Jerez incidieron en los derechos de la hoy recurrente. Tampoco en el derecho de defensa tardíamente ejercitado (26 de junio de 2017) frente al acuerdo inicial de modificación de la relación de puestos de trabajo (BOP de Cádiz de 30 de marzo de 2017) pues, en definitiva, desde el primer momento el contenido de sus pretensiones estaba ya determinado –las rectificaciones del contenido material no le afectaban– y la posibilidad de interposición del recurso jurisdiccional le fue indicada desde el primer momento. En todo caso, lo que la parte nunca ha defendido es que esa indefensión derivase de la falta de indicación del recurso de reposición administrativo, que era de carácter potestativo, y que nunca llegó a ejercitar tras las rectificaciones. Finalmente, la prueba definitiva de la irrelevancia del planteamiento de la recurrente está en que tras la segunda rectificación interpuso el recurso jurisdiccional procedente pese a que, como alega, la publicación de esa rectificación incurría en el vicio de no contener indicación de los recursos procedente contra ella.

Estamos así ante un caso en el que la doctrina fijada debe determinar la desestimación del recurso de casación pues, en función de las pretensiones ejercitadas en la demanda, la publicación inicial del acto impugnado debe considerarse completa ya que las ulteriores rectificaciones no tenían incidencia en los derechos de la recurrente, que no vio afectadas sus pretensiones por los defectos salvados con las rectificaciones.

En orden a las matizaciones anunciadas, conviene precisar que solo desde esta perspectiva es admisible la desestimación basada en la extemporaneidad del recurso frente al acto inicial de modificación de la relación de puestos de trabajo, como acto independiente de los de rectificación, respecto de ellos que también se desestima el recurso por la falta de indicación de vicios en la demanda. Decimos esto porque, en puridad, el acto impugnado era único y estaba conformado por la modificación y las dos rectificaciones. Y es que debe tenerse en cuenta que el acto aclarado y el aclaratorio se integran formando una unidad lógico-jurídica que no puede ser impugnada sino en su conjunto a través de los recursos que, en su caso, pudieran interponerse contra la resolución aclarada (STC 90/2010, de 15 de noviembre). Entendemos que eso es lo que hizo la recurrente, pero en forma extemporánea, como ha quedado razonado.

OCTAVO.-En materia de costas procesales y aplicación de los artículo 93.4 y 139 de la LJCA, se acuerda, en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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 la representación de doña Apolonia contra la sentencia dictada el 20 de julio de 2021 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla en el recurso de apelación n.º 833/2021, sentencia que confirmamos.

2º) En materia de costas, estese a lo declarado en el último de los fundamentos de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.