

D I C T A M E N 3 8 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del contrato laboral de (...), en la categoría de Peón forestal, en el marco de la Subvención del Gobierno de Canarias denominada «Plan de Digitalización 2025-2026» (EXP. 355/2026 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida el 3 de agosto de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 4 de septiembre de 2026, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio, al objeto de declarar la nulidad del contrato laboral de (...), en la categoría de Peón forestal, en el marco de la Subvención del Gobierno de Canarias denominada «*Plan de Digitalización 2025-2026*».

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto, con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

De conformidad con lo previsto en el indicado precepto, además, es preciso que este Dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiendo la Administración apartarse de lo establecido en el mismo; es decir, para que prospere la revisión ha de entenderse conforme a Derecho la Propuesta de Resolución sometida ahora a nuestra consideración. Y a tal efecto habrá de determinar si

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

incurrir el acto sometido a revisión en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho alegadas por la Administración.

3. La nulidad instada en el presente caso se fundamenta en la causa prevista en el apartado e) del art. 47.1 LPACAP, al considerar la Administración actuante que se trata de un acto que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

4. La ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa. En el supuesto que nos ocupa se cumple esta circunstancia, toda vez que en las actuaciones obrantes en el expediente se acredita la firmeza del acto recurrido.

5. Por otra parte, el procedimiento se inició de oficio por el Ayuntamiento de Santa Brígida el 20 de mayo de 2026. En consecuencia, conforme al art. 106.5 LPACAP, la Resolución definitiva debe dictarse antes del día 20 de noviembre de 2026, pues de no ser así se produciría la caducidad del procedimiento.

II

1. Como antecedentes de hecho del procedimiento que nos ocupa, atendiendo al contenido del expediente, han de destacarse los siguientes:

- Mediante Resolución de la Presidencia del Servicio Canario de Empleo, se autorizó y concedió al Ayuntamiento de Santa Brígida una subvención directa por un importe de 297.240,36 €, destinada al desarrollo del Proyecto «Plan de Digitalización 2025-2026», en el marco del Programa de Empleo Social (PES) 2025-2026, para la contratación de 14 trabajadores desempleados.

- La subvención fue solicitada por el Ayuntamiento de Santa Brígida con fecha 20 de noviembre de 2025, conforme al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Servicio Canario de Empleo y la Federación Canaria de Municipios, firmado el 7 de noviembre de 2025, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan Integral de Empleo de Canarias 2025.

- Con fecha 26 de diciembre de 2025 se recibió en este Ayuntamiento Resolución del Servicio Canario de Empleo por la que se concede subvención directa al Ayuntamiento de Santa Brígida para el desarrollo de tareas de utilidad y reinserción social en el marco del Programa de Empleo Social 2025-2026.

- Asimismo, consta escrito de Técnico Agente de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Santa Brígida, de 29 de diciembre de 2025, del siguiente tenor:

«Vista la Resolución 10088/2025, de fecha 26 de diciembre, de la Presidencia del Servicio Canario de Empleo, por la que se concede una subvención directa al Ayuntamiento de Santa Brígida (...)»

Dicha Resolución en su Resuelvo Tercero establece que "El inicio de los proyectos se producirá antes del 31 de diciembre de 2025, debiendo tener contratado al mayor número posible de los participantes en esa fecha, debido a la firma del PIEC y el tiempo de instrucción de los expedientes (...) El inicio de los proyectos se realizará en los 15 días hábiles siguientes a la comunicación de la resolución de concesión y siempre dentro de la anualidad 2025. Se entenderá como inicio del proyecto la contratación laboral del primer trabajador, aunque el resto se realice de forma escalonada."

No procediendo en este caso la solicitud de ampliación de la fecha de inicio del proyecto, y viendo las fechas en las que nos encontramos, se considera oportuno para intentar cumplir con el plazo establecido, comenzar las gestiones del inicio del proyecto tramitando la oferta correspondiente a la categoría de peón forestal, dejando para continuar en 2026 el resto de ofertas.

Así, para la gestión de la oferta de Peón forestal (Oferta n.º 05/2025/010995), tal y como permite esta convocatoria, y en virtud de informe social, se envía a la gestora de la oficina de empleo correspondiente listado priorizado de candidatas a cubrir las plazas previstas y aprobadas. Una vez conocida la disponibilidad de las personas propuestas y visto que cumplen los requisitos exigidos por la convocatoria, por lo que son vinculadas al proyecto por la oficina de empleo, se puede proceder a su contratación.

En ese caso, la selección, por el momento queda de la siguiente manera:

NºNOMBRE Y APELLIDOSD.N.I. CATEGORÍA PROFES.

1(...) Peón Forestal

La duración del contrato será de 10 meses, a jornada parcial.

Teniendo en cuenta el Resuelvo Tercero de la Resolución, esta persona debe estar contratada como muy tarde el próximo día 30 de diciembre de 2025, para cumplir con lo previsto en el Acuerdo-Marco así como en la resolución concesoria de la subvención y dar así por iniciado el proyecto.

Es todo lo que tengo que informar, a fin de que se proceda a la emisión de los informes correspondientes para poder proceder a la adopción del acuerdo de contratación por el órgano competente, y así dar inicio al presente proyecto».

- Con fecha 31 de diciembre de 2025 es contratada con contrato laboral para desempeñar funciones de peón forestal (...), siendo dada de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social en la misma fecha.

- El 3 de febrero de 2026 se emite informe por la Graduada Social de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santa Brígida, en relación con la nómina complementaria del mes de enero de 2026 de la trabajadora (...) donde se hace constar:

« (...) como se comprueba en el expediente n.º 9680/2025, fue dada de alta ante la Tesorería General de la Seguridad Social el 31 de diciembre de 2025, así como la comunicación del Contrato ante el SEPE con número de registro E-35-2020-0002291, dichos trámites no fueron realizados por el departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santa Brígida.

Asimismo, no consta DECRETO DE ALCALDÍA debidamente firmado y registrado en el libro de resoluciones sobre aprobación de la contratación de la citada trabajadora».

- Mediante Providencia de la Alcaldía de 13 de febrero de 2026 se solicita a Intervención informe de fiscalización de la referida nómina de la trabajadora.

- El 7 de marzo de 2026 se emite informe de Intervención rubricado *«Informe de omisión de la función interventora»*, con el siguiente contenido:

«PRIMERO. (...)

Vista la Providencia de Alcaldía del 13/02/2026 por la que se solicita fiscalización de nómina complementaria, esta intervención ha observado que el gasto que se detalla por un importe total de 1.472,94 euros, corresponde a la liquidación de la remuneración de la contratación de peón forestal sin que se realice la fiscalización previa preceptiva de la contratación de dicho personal. Se ha solicitado a la Concejalía información al respecto, siendo la última recibida el 21/02/2026.

SEGUNDO. Tal y como dispone el artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión.

TERCERO. A la vista de la omisión de la función interventora referida, una vez revisado el expediente y teniendo en cuenta los informes que obran en el expediente de Gestiona n.º 631/2026 de Recursos Humanos, así como los informes relacionados con la materia que constan en el expediente de Gestiona n.º 10660/2025 del Área de Servicios Sociales y en el expediente de Gestiona n.º 9680/2025 del Área de Empleo, se comprueban los siguientes extremos:

1.DESCRIPCIÓN DEL GASTO: *Contratación laboral temporal de (...) en el marco de la ejecución del PROGRAMA DE EMPLEO SOCIAL (PES) PARA EL PERÍODO 2025-2026.*

Órgano gestor: *Área de Empleo.*

Importe: *18.298,7 €.* (sin perjuicio de los incrementos retributivos aprobados tras la concesión de la subvención en cuestión)

2.INCUMPLIMIENTOS:

2.A- *Informes/documentos que constan en los expedientes referidos directamente relacionados con la contratación objeto de informe:*

-RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO, POR LA QUE SE AUTORIZA Y CONCEDE UNA SUBVENCIÓN DIRECTA AL AYUNTAMIENTO DE SANTA BRÍGIDA PARA EL DESARROLLO DE TAREAS DE UTILIDAD Y REINSERCIÓN EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE EMPLEO SOCIAL (PES) PARA EL PERÍODO 2025-2026, recibida en el Ayuntamiento el 26/12/2025.

-Informe técnico relativo a la situación de exclusión social emitido por trabajadora social municipal el 29/12/2025.

-Relación priorizada de candidatos emitida por (...) del 29/12/2025 dirigida al Servicio Canario de Empleo.

-Informe de la Técnico Agente de Empleo y Desarrollo Local favorable a la candidata (...) de 29/12/2025

-Contrato con (...) celebrado el 31/12/2025, comunicado al Servicio de empleo el 05/01/2026.

-Alta en la Tesorería de la Seguridad social el 31/12/2025.

2.B.- Procedimiento de selección:

La selección de todo el personal, sea funcionarial o laboral, debe de realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de concurso, oposición o concurso oposición libre en los que se garantice, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

El art. 11 del TREBEP dispone que “los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia”.

El art. 14 del TREBEP dispone que Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y

laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y direccionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Es cierto que la contratación temporal en cuestión requiere una mayor rapidez en el procedimiento selectivo. Así la Disposición Adicional 9ª del texto refundido de la Ley de Empleo habilita a las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, para la realización de contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo, pero en ningún caso la selección del personal en programas de fomento de empleo e inserción laboral debe realizarse sin sometimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la Convocatoria, sometiéndose a la normativa relativa a la contratación de personal laboral temporal de las Administraciones Públicas y, en este sentido, se pronuncia la jurisprudencia, como por ejemplo la Sentencia Contencioso-Administrativo 120/2025 Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda, de 10 de julio del 2025.

El propio Acuerdo Marco, en su cláusula Sexta, recoge el procedimiento de selección del Ayuntamiento cuyo contenido es el siguiente:

“Para la selección del porcentaje de personas candidatas propuestas por el Ayuntamiento, éste deberá constituir una comisión técnica municipal encargada de valorar la demanda existente, conforme a las condiciones que establezca para cada caso, o en su caso, podrá establecer otro sistema que garantice la objetividad en la selección. De acuerdo con el modelo establecido en el Anexo III de este Acuerdo Marco, el Ayuntamiento elaborará el listado priorizado de las personas propuestas para cada oferta a gestionar con este colectivo. Estos listados deberían contener, al menos, un número de personas equivalente al 120% del total de puestos ofertados a cubrir con el porcentaje de personas propuestas, debiendo estar firmados por el Alcalde – Presidente de la Corporación Municipal y remitirse al SCE antes del inicio del proyecto y en el caso de ser contrataciones de manera escalonada se presentarán al menos 10 días antes de dichas contrataciones.

El protocolo de actuación exige que la Entidad comunicará a la Unidad del Servicio Canario de Empleo que gestiona la oferta los resultados de selección dentro de los tres días

hábiles siguientes a la finalización del proceso de selección. Esta comunicación se hará en el documento de Relación de Resultados, que le remitirá la Unidad gestora a través de fax o de correo electrónico.

Examinado el expediente NO se acredita el cumplimiento de ninguno de los principios exigidos en la norma. Ni el cumplimiento del procedimiento de selección establecido en las bases reguladoras de la subvención. Es más, no consta en el expediente que la propia carta de presentación de la candidata se remitiera al servicio canario de empleo al objeto de reunión. El expediente se ultima con una relación de candidatos priorizada compuesta por tres candidatos rubricada por el Concejal sin documentación alguna que justifique que son esas personas y no otras las candidatas; en los expedientes no figura cual es la demanda existente en el municipio para formar parte de dicho procedimiento (véase carpeta de documentación enviada al Servicio Canario de Empleo en el expediente de gestiona n.º 9680/2025 del Área de Empleo vacía de documentación) y finalmente, ante la ausencia de procedimiento dirigido a la selección de candidatos, se propone a la candidata por el Departamento de Empleo con tan solo la acreditación por parte de los Servicios sociales de que cuenta con los requisitos para poder formar parte del proceso de selección de la contratación, actuación toda ella más que arbitraria.

Es patente la falta de procedimiento, evidenciándose aun más cuando en un mismo día (29/12/2025) se cuenta con la candidata. Se recuerda que la mera existencia de una subvención/programa de empleo no es elemento decisorio para quedar exonerados del cumplimiento de las exigencias legales más básicas.

2.C- Procediendo de contratación.

Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, define el procedimiento administrativo “como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”. Atendiendo al art. 103 de la CE El procedimiento administrativo es una garantía de imparcialidad, objetividad y respeto al interés general.

Pues bien, la contratación en cuestión se celebró sin que conste acto administrativo (Resolución administrativa) que apruebe la contratación, materializándose con la simple voluntad del Concejal de Empleo y la trabajadora.

El expediente carece de informe de Recursos Humanos correspondiente por razón de la materia (véase anteriores expedientes de contratación de personal ejecutados en el marco de proyectos de empleo).

El artículo 79 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

«A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos».

Pues bien, al hilo de ello, consta Providencia del Concejal de Empleo a Recursos Humanos por la que solicita: "INFORME de conformidad de la contratación del personal seleccionado bajo esta subvención, requisitos de la contratación a efectuar, retribuciones, y demás aspectos que se consideren oportunos en el expediente" lo que evidencia que este informe se considera necesario por el Concejal de Empleo.

En otro orden, pero en relación a este punto, informar que se acude a una celebración de "facto" de contrato laboral temporal, sin que se acredite tal temporalidad, dado que son funciones de competencia municipal de carácter permanente y de puestos estructurales; véase las funciones asignadas que son: tareas de limpieza de caminos y almacenes municipales que lo requieran, así como poder colaborar en el traslado de la documentación administrativa prevista para digitalizar. (documento: ficha resumen de la solicitud de subvención).

Se evidencia que estas tareas no tienen ni autonomía ni sustantividad propia en la actividad cotidiana de esta Administración, y según la jurisprudencia, la contratación para actividades que se desarrollan de forma habitual cada año, aunque sea vinculada a subvenciones, será considerada INDEFINIDA, a tiempo completo en algunos casos y fija discontinua en otros, de tal manera que la causa de la temporalidad desaparece. Queda claro que la existencia de una subvención no eleva a la categoría de elemento decisorio para concretar contratos temporales laborales. Se insiste que las Administraciones no están exoneradas del cumplimiento de la exigencia legal de que concurra causa bastante en estas contrataciones.

En el mismo sentido el art. 52.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (E.T.); pues el hecho de que la nueva contratación tenga el carácter extra-presupuestaria a consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, no da lugar a la contratación de carácter temporal, por lo que, no es de aplicación la disposición final segunda, que modifica el texto refundido de la Ley de Empleo aprobado por el RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, que introduce una nueva disposición adicional novena para los contratos vinculados a programas de activación para el empleo. De manera que se presume que la contratación se celebra en fraude de ley.

En conclusión, se ha prescindido del procedimiento de contratación más básico al no existir ni tan siquiera el propio acto administrativo, unido a que la contratación materializada contraviene la norma y se presume en fraude de ley.

C. Alta en la seguridad social.

Visto el documento de 31/12/2025 se da de alta en la Tesorería General de la Seguridad social a la trabajadora por personal ajeno a esta Administración, es decir persona que no cuenta con una relación laboral ni contractual. La titular para dar de alta a trabajadores en el Ayuntamiento en virtud de Resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social es la Graduada social municipal, que es la persona autorizada en el uso del sistema RED.

Se desconoce como la Tesorería General ha procedido a dar de alta en el Régimen General por persona distinta a la titular y tampoco contaba con autorización de ella. Ni como una persona ajena a esta Administración ha logrado dicha acción. Téngase presente la posible vulneración en la seguridad de protección de datos, máxime en una materia tan delicada como es la de personal.

3.EXISTENCIA DE CRÉDITO. En cuanto al crédito adecuado y suficiente, si bien consta Resolución de concesión de subvención del 26/12/2025, esta se tramita posteriormente, concretamente se generó en el presupuesto en vigor el 18/02/2026 mediante Resolución de Alcaldía n.º 2026-0202. Actualmente existe crédito suficiente.

CONCLUSIÓN

De conformidad con los extremos expuestos, queda constatado el incumplimiento de la normativa más básica, tanto en lo relativo a la selección de personal, como al carecer de acto administrativo que autorice a la materialización de la contratación efectuada por el Concejal de Empleo, además de carecer de informe de Personal. Sin olvidar que el Concejal de Empleo autorizó a la realización de funciones propias de la empleada municipal (Graduada Social) a una persona ajena a esta Administración, con el posible menoscabo en la seguridad de la protección de datos de esta Administración en materia de personal. Todo ello, unido a la omisión del trámite preceptivo de función interventora.

A juicio de quien suscribe, toda esta actuación puede calificarse de un acto nulo de pleno derecho regulado en el art. 47 de la LPAC, procediéndose a instar a la revisión de oficio, dado que no puede considerarse que sea un acto convalidable en atención al art. 52 de la LPAC.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, y teniendo en cuenta que el Reconocimiento extrajudicial (REC) es una fase de la ejecución presupuestaria que permite imputar obligaciones al presupuesto vigente, corresponde al Pleno ordenar la aprobación de la liquidación obrante en el expediente, amparándose en la propia responsabilidad del Ayuntamiento y encontrar su fundamento en el principio de buena fe y la doctrina jurisprudencial de prohibición del enriquecimiento injusto, dado que, de acuerdo con ello, el Ayuntamiento estaría adquiriendo una ventaja patrimonial con un correlativo empobrecimiento de la trabajadora que ha realizado su trabajo y sin que ello suponga partir de que a través de este reconocimiento se subsana el daño antijurídico sin la previa declaración de nulidad, máxime teniendo en cuenta que la empleada en cuestión continúa

prestando sus servicios. La tramitación de este REC en ningún caso es un procedimiento sanador de los vicios expuestos.

En resumen, el REC se limita a autorizar y disponer del gasto de la nómina en cuestión para su posterior abono, pero no se extiende a las infracciones señaladas que deberán acudir a un procedimiento específico.

Recordar que la Disposición Adicional decimoséptima del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece que las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino. Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.

El Alcalde Presidente decidirá de la continuación o no de este procedimiento en estos términos y de las actuaciones que procedan, pudiendo unir memoria del Área de Empleo a los informes ya existentes en el expediente, o considerar estos como tal y someter su decisión al Pleno de reconocer extrajudicialmente y liquidar la obligación contraída con la trabajadora (...) en los términos de la liquidación de la nómina incluida del periodo que comprende diciembre 2025/enero 2026, sin perjuicio de iniciar los trámites necesarios para la revisión de oficio en salvaguardia de la equidad, la buena fe y la seguridad jurídica».

- Tanto el informe de la Graduada Social de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santa Brígida, como el informe de Intervención se reiteran con ocasión de cada una de las nóminas de la trabajadora, con el mismo contenido, constando, asimismo, memorias de la Concejalia de Recursos Humanos del Ayuntamiento, desde el 23 de marzo de 2026, en cuyo contenido se justifica la legalidad de la contratación efectuada, la procedencia del abono de las nóminas a la trabajadora, con la continuación del Proyecto subvencionado, y la improcedencia de la revisión de oficio propuesta, alegando, en síntesis lo siguiente: a) que el gasto correspondiente a la contratación estaba previsto inicialmente y vinculado a la subvención, b) que la incorporación de la trabajadora era indispensable para cumplir los objetivos de la subvención, c) que el área siguió el procedimiento ordinario de gestión, actuando con la debida diligencia, d) que el retraso obedeció al devenir del procedimiento, e) y, en fin, que «no se considera oportuno ni conveniente instar la revisión de nulidad (sic), por la aplicación de los límites de ésta, por cumplimiento de la legalidad

vigente y por defensa del interés general y de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia». Concluye la procedencia de que se dé orden de pago de las nóminas adeudadas a la trabajadora y, de considerarse oportuno, se inicie procedimiento de convalidación del acto objeto del presente expediente.

Tal es la intervención del Concejal de Recursos Humanos que, el 12 de mayo de 2026 solicita a la Alcaldía Presidencia que no se proceda a la revisión de oficio por operar los límites del art. 110 LPACAP y que se continúe con el pago de las nóminas a la trabajadora, llegando, incluso, en fecha 26 de mayo de 2026, a interponer recurso de reposición en su propio nombre: (...), contra el Resuelvo Quinto del Decreto de la Alcaldía, de inicio del procedimiento de Revisión de Oficio, de 20 de mayo de 2026, por el que se suspende la vigencia del Proyecto «*Plan de Digitalización 2025-2026*», recurso que será desestimado por Decreto de la Alcaldía de 17 de julio de 2026.

- Por otro lado, el 7 de abril de 2026 se emitió informe por el Secretario accidental únicamente acerca de la competencia para la adopción del acuerdo correspondiente, concluyendo con la propuesta al Alcalde-Presidente del reconocimiento extrajudicial del crédito para el abono de la nómina de enero a la trabajadora.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, ha de destacarse su carácter farragoso y hasta caótico, con la reiteración de varios informes y trámites, constando, de hecho, varias resoluciones de inicio del propio procedimiento de revisión de oficio, algunos de los cuales ni siquiera han sido remitidos a este Consejo Consultivo, limitándose a su relación en el índice que se nos remite y a su reproducción en la documentación que se aporta, constando, como se señaló en el apartado anterior, hasta un recurso de reposición interpuesto por el propio Concejal que realizó la contratación sin procedimiento alguno, contra el Decreto de inicio del procedimiento de revisión de oficio, de 20 de mayo de 2026.

No obstante, y amén de la advertencia sobre esta caótica tramitación del procedimiento, y, como veremos, de la propia Propuesta de Resolución, ello no obsta la emisión de un Dictamen sobre el fondo del asunto.

Sentado lo anterior, constan como trámites del procedimiento de revisión de oficio los siguientes:

- Tras los informes de Intervención emitidos tras los informes de Recursos Humanos con ocasión de cada nómina de la trabajadora desde su incorporación el 31

de diciembre de 2025, mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2026-0458, de 9 de abril de 2026, cuyo Resuelvo Primero fue corregido mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2026-0506, de 17 de abril de 2026, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la contratación de (...)

- El 29 de abril de 2026 se emite informe de Intervención que señala:

« (...) Visto el Decreto n.º 2026-0506 de 17/04/2026, posterior al informe de 08/04/2026, comunicación de la omisión de fiscalización n.º 2026-0165, por el se rectifica el dispositivo primero acordando iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de la trabajadora Doña (...), con DNI n.º (...), con categoría de Peón en el marco del Plan de Empleo Digitalización 2025-2026, por encontrarse en reconocimiento extrajudicial y omisión de fiscalización su contratación y, por tanto, conforme al informe de intervención, incurso en causa de nulidad por ser actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (...) ». Se deja sin efecto el mismo, entendiendo que corresponde proceder a la revisión de oficio de dicho contrato para poder continuar con la tramitación del reconocimiento de los trabajos realizados por la trabajadora».

- Mediante Providencia de la Alcaldía de 30 de abril de 2026 se dispone:

«Primero.- Que por la Secretaría General se proceda a la incoación y tramitación del correspondiente expediente de revisión de oficio del contrato referido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo.- Que, una vez completado el expediente, se eleve propuesta de resolución a la Alcaldía».

- Por otra parte, según se hace constar en informe emitido el 18 de mayo de 2026 por el Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos, por Decreto de la Alcaldía de 6 de mayo de 2026 (que no consta en el expediente remitido a este Consejo, obrando únicamente transcripción de éste en el citado informe), a la vista del referido informe de Intervención de 29 de abril de 2026, se dispone que por el Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos se proceda a la tramitación de procedimiento de revisión de oficio de la contratación que nos ocupa.

- El 18 de mayo 2026 se emite informe por el Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos en el que se propone el inicio de procedimiento de revisión de oficio de la contratación de la trabajadora, confiriendo trámite de

audiencia a la interesada, el pago de las cantidades devengadas y la suspensión de la vigencia del Proyecto.

- El 19 de mayo de 2026 se emite informe de Intervención donde muestra su conformidad con la propuesta del Técnico.

- Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia, n.º 2026-0735, de 20 de mayo de 2026, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la contratación de (...), confiriendo trámite de audiencia a la misma y acordando el abono de las nóminas pendientes, así como la suspensión de la vigencia del Proyecto hasta la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo, dando cuenta a la Junta de Gobierno Local.

Tal acuerdo de inicio recoge como fundamentación el contenido del informe emitido el 18 de mayo de 2026 por el Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos, que, a su vez recoge el informe de Intervención de 7 de marzo de 2026, al señalar:

« (...) 6.Según la documentación obrante en el expediente:

No consta Decreto de Alcaldía aprobando la contratación.

No consta resolución administrativa válida autorizando la contratación.

No consta informe del Departamento de Personal.

No consta tramitación previa de fiscalización.

Se produjo la intervención de persona ajena a la Administración en funciones propias de personal municipal.

Se omitió el procedimiento legalmente establecido para la contratación laboral temporal en la Administración Pública.

7.Se transcribe el informe de omisión emitido por la Interventora con fecha 07-03-2026, en el que se ponen de manifiesto relevantes irregularidades en la tramitación del procedimiento de selección y contratación, entre otras, siendo su tenor el que sigue: (...) ». Transcribiendo a continuación el citado informe de Intervención cuyo contenido ha quedado expuesto en el apartado 2 del presente Fundamento II de este Dictamen en los antecedentes que han dado origen al procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

- Ello es notificado a la interesada el 21 de mayo de 2026, a quien se confiere trámite de audiencia, presentando sendos escritos en aquella misma fecha en los que solicita el abono de las nóminas pendientes con los intereses de demora devengados, así como se opone a la revisión de oficio instada solicitando el archivo del

procedimiento y, subsidiariamente, «se reconozca expresamente la naturaleza laboral de la relación mantenida, calificándola como indefinida no fija, con el mantenimiento de todos los derechos de antigüedad y seguridad social devengados».

- Remitidas las alegaciones para su valoración al Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos, éste emite informe el 2 de julio de 2026 en el que se concluye con la desestimación de las alegaciones efectuadas, sin perjuicio de que respecto de las nóminas aún pendientes de pago, esto es, las de marzo y abril de 2026, consta que por Decreto de la Alcaldía de 20 de mayo de 2026 se ha acordado su abono, previa fiscalización a través del correspondiente procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos al haberse acreditado la efectiva prestación de los servicios, en aplicación de los principios de buena fe y de prohibición de enriquecimiento injusto. Ello es notificado a la interesada.

- El 26 de mayo de 2026 se solicitó Dictamen a este Consejo Consultivo, siendo inadmitida tal solicitud por el Pleno del mismo en reunión celebrada el 3 de junio de 2026 por carecer el expediente remitido de Propuesta de Resolución.

- El 29 de junio de 2026 se emite «nota de conformidad» por la Secretaría General del Ayuntamiento con los informes emitidos a lo largo del procedimiento.

- El 29 de julio de 2026 se formula Propuesta de Resolución.

III

1. Con carácter previo a un pronunciamiento sobre el fondo de asunto ha de recordarse que este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha venido reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

Es el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir

sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en el DCC 46/2016 afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una “causa general” respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCC 449/2017).

2. La Propuesta de Resolución tiene por objeto la declaración de nulidad de la contratación de (...), como Peón forestal, en el marco del Plan de Empleo Digitalización 2025-2026, al considerar que incurre en la causa de nulidad absoluta establecida en el apartado e) del art. 47.1 LPACAP, lo cual se hace con base en lo argumentado en el informe de 18 de mayo de 2026 emitido por el Técnico de Administración General adscrito a Recursos Humanos, al prescindirse total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para el acceso al empleo público.

3. Estamos, pues, ante una contratación laboral, en la que se habría incumplido los requisitos legales de preparación del contrato.

Conforme a la doctrina de los actos separables, podemos diferenciar una posible nulidad administrativa, por incumplimiento de los requisitos legales de preparación del contrato, de los efectos del contrato propiamente dicho, que se regirán por la legislación laboral.

La aplicación de la doctrina de los actos separables a la contratación laboral ha venido aplicándose por el Consejo de Estado desde su Dictamen n.º 202/1994, de 15 de junio, en el que se señalaba:

« (...) 3.- Sin embargo, es de índole más formal que material la cuestión principal sobre la que ha de versar este Dictamen y que se refiere a si procede o no la revisión de oficio de lo que llega a ser una relación contractual del Ayuntamiento con terceros, regida por normas distintas a las del Derecho Administrativo.

Dos son los términos de la opción teórica que se plantea en este caso.

Por un lado, la que, sobre la base del artículo 177.2 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, terminaría remitiendo la cuestión a lo que en su caso decida la jurisdicción laboral.

En efecto, según el citado precepto, "el régimen de tales relaciones (las laborales) será en su integridad el establecido en las normas de derecho laboral". Y, en este sentido, el Consejo de Estado, en reiterados dictámenes, ha establecido que "las relaciones bilaterales entre partes (...) sólo la jurisdicción competente puede anular" (dictamen 43.467), de manera que habrá que "solicitar de los Tribunales la resolución del contrato" (dictamen 44.085).

En consecuencia, y atendiendo a la citada doctrina, no procedería aquí la aplicación de lo que, indudablemente, es un procedimiento excepcional como la revisión de oficio, de suyo inadecuada para incidir en una relación bilateral, y así lo tiene también reiteradamente declarado este Alto Cuerpo Consultivo. Máxime cuando las relaciones bilaterales en cuestión no son de índole jurídico-administrativa, sino que aparecen insertas en otra rama del ordenamiento y su mejor tutela se obtiene a través de la jurisdicción correspondiente.

Frente a esta tesis puede, sin embargo, mantenerse otra distinta que, en la configuración de las relaciones contractuales, distingue una fase de preparación y cuya aplicación al supuesto aquí considerado puede apoyarse en lo dispuesto en el artículo 177.1 del ya citado texto refundido de 18 de abril de 1986, según el cual "la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril", texto este último que, aparte de afirmar "el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos", se remite al artículo 91 de la misma Ley de Bases, según el cual "la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse según la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad".

Lo dicho permite introducir, atendiendo a estos condicionamientos previos de la relación laboral que mediante contrato se establezca, la noción de acto separable.

Sabido es que el fundamento lógico de dicha categoría no es otro que la diversa legalidad que incide sobre la Administración Pública. Por una parte, la Administración, tanto la del Estado como las Locales, son personas jurídicas, configuradas y reguladas por una

especial rama del Derecho Público, el Administrativo, que se relaciona con terceros de acuerdo, ya con normas del mismo Derecho Administrativo, ya con otras normas de Derecho Público, ya con normas de Derecho Privado ya, en fin, como es el caso presente, con normas de Derecho Laboral. Ello permitiría distinguir, en consecuencia, dos planos de legalidad. El que configura la Administración y regula la producción de sus actos y el que regula las relaciones que, mediante dichos actos, la Administración pueda llegar a establecer con terceros. Esto es lo que la doctrina más autorizada en la materia ha denominado "doble legalidad".

Pero, además, la propia legalidad administrativa incide sobre la Administración en dos sentidos. No sólo configura su personalidad, como es propio de toda persona jurídica, sino que, en virtud de la vinculación positiva que, para la Administración, implica el principio de legalidad, se establece un procedimiento ineludible de decantación y formulación de la voluntad administrativa, unos límites infranqueables a la potestad que dicha voluntad ejerce y unos fines infungibles a los que dicha potestad debe servir y dicha voluntad debe orientarse. Fuera de tales condicionamientos, la Administración no actúa legítimamente como tal.

Es esta incidencia pluridimensional, no ya doble sino al menos triple, de la legalidad sobre la Administración, la que permitió en su momento a la doctrina francesa acuñar la noción de acto separable, una noción, con unas u otras modalidades, vigente en la mayor parte de los sistemas de Derecho Administrativo del círculo de países comunitarios y que hace tiempo fue recibida en España, tanto por los autores más acreditados como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Primero, bajo la categoría del "recurso paralelo", ya al amparo del Real Decreto de 22 de junio de 1894 que reformó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (normativa de 1888-1890) y después, claramente, bajo la vigente Ley de 1956 a partir del Auto del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1961, consagrado en las Sentencias de 6 de junio de 1963 y 27 de diciembre del mismo año, si bien con referencia concreta a la contratación administrativa. El legislador, por su parte, ha consagrado la doctrina al reconocer la separabilidad a partir de la Ley de Contratos del Estado de 1965, cuyo carácter institucional y no meramente sectorial ha sido afirmado por la doctrina desde la década de los sesenta, para obtener una solución uniforme, aplicable a todas las Administraciones Públicas, incluidas muy especialmente las Administraciones Locales, en la que, por razones obvias, la cuestión tiene una importancia cuantitativa tan grande que le da relieve cualitativo.

Así lo reconoce hoy el artículo 88,1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 y el artículo 112.2, 3a,A) del texto refundido ya citado de 18 de abril de 1986, puesto que en ambos preceptos se dispone claramente que "frente a las normas de derecho privado aplicables a los efectos de extinción de una relación contractual, las normas

de derecho administrativo se aplicarán a los actos referentes a la preparación y adjudicación del contrato".

En virtud de esta categoría, que es ya general y no sólo relativa a la contratación administrativa, así decantada y recibida en España, se pueden distinguir los actos antecedentes, sean condicionantes, sean preparatorios de la relación ulterior, contractual o no, y que se regirán por el Derecho Administrativo, como derecho propio de la Administración (nunca mejor dicho, "derecho estamental" de las Administraciones Públicas), sin perjuicio de que, en su momento, la declaración de voluntad de esas Administraciones Públicas de lugar a una relación ajena al Derecho Administrativo regulado por el Derecho Internacional, Civil, Mercantil o, como este es el caso, Social.

4.- En el caso consultado, la relación del Ayuntamiento de Palomares con su personal sometido a régimen laboral, puede y debe estar sometida al Derecho Laboral, según el artículo 177.2 del texto refundido de 18 de abril de 1986, de lo que se deriva la competencia de la jurisdicción correspondiente. Pero de ello es separable el o los actos que decantaron o expresaron la voluntad administrativa que permitió constituir dicha relación laboral. Y estos actos separables se regirán por el Derecho Administrativo.

Este derecho Administrativo no es otro que los citados artículos 91 y 103 de la Ley de Bases de 1985 y 177.1 del texto refundido de 1986.

Es claro que la conversión en indefinida de la relación laboral en cuestión, sin atender a las circunstancias condicionantes de oferta de empleo, procedimientos y criterios de selección, viola estas exigencias legales.

Ello supone que se ha "prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", lo cual supone un vicio causante de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 e, Ley 30/1992 = artículo 47,c) LPA 1958)».

Tal doctrina es la acogida por el Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª), en Sentencia de 18 de octubre de 1999, para diferenciar «entre el contrato de trabajo propiamente dicho que pueda perfeccionar una Administración pública, y la actividad administrativa, que lo precederá, de selección de la persona particular con la que se convendrá dicho vínculo laboral. La observancia del mandato del art. 23.2 CE se ha de desarrollar, no a través del contrato, sino mediante esa actividad anterior de selección».

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 410/2017, de 20 de abril (JUR 2017\162809), confirma la aplicación de tal doctrina y principios referidos, así como las previsiones de la legislación laboral en cuanto a los efectos de la nulidad, y, asimismo han venido haciéndolo los distintos Consejos Consultivos, resultando paradigmático el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-León, n.º

165/2020, de 18 de junio, que recoge pormenorizadamente la doctrina que se viene señalando.

Por ello, tal y como ya se manifestara en nuestro Dictamen 263/2019, de 4 de julio, la actuación administrativa que determina la voluntad de contratar al trabajador ha de estar sometida al Derecho Administrativo, en virtud de la doctrina de los «actos separables» que se ha expuesto, mientras que la relación laboral subsiguiente se regirá por el Derecho Laboral, conforme dispone el art. 177.2 del ya citado texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Como señaláramos en nuestro citado Dictamen, el art. 67.3 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, relativo al personal laboral (aplicable al personal de las Entidades Locales, en virtud del art. 2.4 de la misma), señala:

«3. El contenido y efectos de esta relación de empleo estará regulada por el Derecho Laboral y los actos preparatorios a su constitución, sin perjuicio de las normas eventualmente fijadas al respecto en el ordenamiento laboral, por el Derecho Administrativo. En todo caso, la administración contratante conserva sus potestades organizatorias en razón a los intereses del servicio».

4. En definitiva, esta doctrina y principios resultan plenamente aplicables al presente caso, ya que en la contratación de (...), se incumplieron las normas preparatorias del contrato laboral, de tal manera que no se realizó ningún trámite procedimental, como señala el informe de Intervención de 7 de marzo de 2026, y se reitera en los posteriores, a su vez transcrito y hecho suyo por el informe del Instructor, de 18 de mayo de 2026. Pues «*de facto*» solo accedió al mismo la candidata propuesta por la Agencia de Empleo y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Santa Brígida el 29 de diciembre de 2025, «*materializándose su contratación con la simple voluntad del Concejal de Empleo y la trabajadora*», como se señala en el mentado informe de intervención de 7 de marzo de 2026.

Así pues, careciendo la contratación de soporte administrativo válido, y ejecutándose, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se incurre en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP, causa de nulidad invocada en la Propuesta de Resolución, por remisión al informe del Instructor del procedimiento de 18 de mayo de 2026.

Hemos de apuntar que, en esta materia, la doctrina y la jurisprudencia han venido advirtiéndolo que, en esta forma de contratación de personal de la

Administración, que carece de todo procedimiento, además de incurrirse en la causa de nulidad del art. 47.1.e), evidenciada por la falta misma de procedimiento o de sus trámites esenciales, se incurre en la causa de nulidad del apartado a) del citado art. 47.1 LPACAP.

Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 19 de abril (RTC 1989 67), se afirma que:

« (...) ha de recordarse que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 de la Constitución (STC 193/1987, de 9 de diciembre (RTC 1987\193), se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad».

Por tanto, aplicando tal doctrina resulta evidente que al remitir la oferta de empleo público exclusivamente al Servicio Canario de Empleo y no dándole la debida publicidad (art. 70.2 TREBEP) se han creado desigualdades contrarias a los principios constitucionales referidos anteriormente, limitando indebidamente el derecho al acceso al empleo público ofertado a cualquier ciudadano y ello sin perjuicio del resto de actos contrarios a Derecho que se observan en el procedimiento de selección de personal que culminó con el Decreto que se pretende revisar.

A mayor abundamiento, en el art. 55.2 TREBEP, se establecen una serie de principios que se deben añadir a los anteriores en su aplicación a los procesos selectivos:

“2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.*
- b) Transparencia.*
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.*
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.*
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.*
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección”.*

3. Por tanto, teniendo en cuenta los principios referidos, cabe afirmar que resulta ser cierto que el Ayuntamiento infringió lo dispuesto en el art. 91.2 LRBRL, que dispone que “La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad” y ello es así desde el momento en el que se prescindió de convocatoria pública realizada con la debida publicidad».

No obstante, en el presente supuesto la Administración no invoca esta causa de nulidad, sino la del apartado e) del art. 47.1 LPACAP, por lo que más allá de esta nota, no procede analizarla en el presente Dictamen.

5. Efectivamente, tal y como se recoge en el informe de Intervención, en el presente caso concurre el vicio de nulidad ex art. 47.e) LPACAP, dada la ausencia total de procedimiento de contratación, poniendo de manifiesto a este respecto el citado informe de Intervención -reproducido en el Fundamento II del presente Dictamen- cómo se ha actuado para proceder a la contratación citada y los incumplimientos normativos detectados, con la transgresión de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad al no haberse efectuado convocatoria pública para cubrir el citado puesto de trabajo, así como no contar con resolución administrativa que acordara tal contratación.

Además, dichas actuaciones conculcan los arts. 11.3 y 55 y siguientes del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP); los arts. 91.2 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); y art. 177 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, lo que ha sido confirmado jurisprudencialmente por las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife (Sección 2.^a), de 14 de febrero de 2008, 2 de enero de 2001 y 6 de junio de 2014, entre otras.

6. La causa en la que la Administración fundamenta la declaración de nulidad que propone ha quedado suficientemente probada a través de la documentación incorporada al expediente.

La ausencia de los trámites legalmente establecidos conlleva la nulidad de la contratación objeto del procedimiento de revisión de oficio, cuya Propuesta de Resolución ha sido sometida a Dictamen, al haber incurrido en la causa prevista en el art. 47.1.e) al prescindirse de todo procedimiento administrativo.

Por todo ello, la Propuesta de Resolución en este aspecto es conforme a Derecho, procediendo la revisión de oficio y declaración de nulidad que se pretende.

7. No obstante, procede objetar, en primer lugar, a la Propuesta de Resolución, que la misma carece del contenido que exige el art. 88 LPACAP, toda vez que la misma, tanto en su fundamentación jurídica, como en su parte dispositiva, da por reproducidos los antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos del informe del Técnico de Administración General de Recursos Humanos de 18 de mayo de 2026, señalando que los ratifica, sin reproducirlos siquiera en el cuerpo de la Propuesta de Resolución.

Tal es así que en el punto de sus Fundamentos señala: *«De la documentación obrante en el expediente resulta, con carácter presuntivo, que la contratación pudo haberse realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pudiendo concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015».*

Y, en el apartado segundo de su parte dispositiva propone:

«Ratificar la existencia de indicios de nulidad de pleno derecho en la contratación de la interesada, conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015».

Sin embargo, la nulidad pretendida no se puede fundamentar en *«el carácter presuntivo»* de la concurrencia de causa de nulidad, ni en la existencia de *«indicios de nulidad»*, sino en la acreditada existencia de la causa misma de nulidad, que ha quedado suficientemente justificada a lo largo de la tramitación del procedimiento dada la ausencia del procedimiento legalmente establecido para la contratación laboral de (...).

Por ello, debe corregirse de esta deficiencia, dado que debe contenerse en la Propuesta de Resolución la relación de antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho, con motivación de lo que en ella se dispone, que debe ser la declaración de nulidad de la contratación de (...), lo que no llega a ser contenido de la Propuesta de Resolución que se limita a señalar que hay indicios de nulidad sin declarar la misma expresamente.

Además, como sí se señala expresamente en la Propuesta de Resolución, deberá liquidarse el contrato mediante el abono de las retribuciones pendientes,

correspondientes de los meses de marzo y abril, procediendo además el abono de los intereses de demora, por los servicios efectivamente prestados por la trabajadora, una vez que se declare la nulidad de la contratación, si bien, en concepto de indemnización, de acuerdo con las normas del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET).

En segundo lugar, incurriendo la citada contratación, en cuanto a sus actos preparatorios, en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, y remitiéndose la Propuesta de Resolución al informe del Técnico de Administración General de Recursos Humanos de 18 de mayo de 2026, en este informe se consignan los siguientes trámites que se han omitido:

« (...)

No consta Decreto de Alcaldía aprobando la contratación.

No consta resolución administrativa válida autorizando la contratación.

No consta informe del Departamento de Personal.

No consta tramitación previa de fiscalización.

Se produjo la intervención de persona ajena a la Administración en funciones propias de personal municipal.

Se omitió el procedimiento legalmente establecido para la contratación laboral temporal en la Administración Pública.

(...) ».

Además, se reproduce en este informe, el Informe de la Intervención ya referido con anterioridad.

Pues bien, por una parte, aunque, en efecto, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se ha de recordar que la inobservancia de algunos de los trámites alegados, individualmente considerados, no constituye causa de nulidad de pleno derecho, sino de anulabilidad, como es el caso de la ausencia de fiscalización previa. Sobre esta concreta cuestión nos hemos pronunciado, entre otros, en los Dictámenes 53/2025 y 54/2025, ambos de 30 de enero, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre o 412/2023, de 19 de octubre, a cuyo contenido nos remitimos. Los trámites esenciales que determinan, sin lugar a duda, en este caso, la nulidad de los actos preparatorios del contrato laboral, son la ausencia de bases y convocatoria pública que respete los principios de

igualdad mérito y capacidad, y la ausencia del Decreto de la Alcaldía que apruebe la contratación y nombramiento como personal laboral de la interesada.

Por otra parte, del Fundamento Jurídico Noveno del citado informe del Técnico de Administración General, de 18 de mayo de 2026, parece desprenderse que, por la normativa invocada, considera como órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio al Pleno de la Corporación. Sin embargo, no debe olvidarse que los trámites esenciales omitidos y determinantes de la nulidad de pleno derecho son competencia del Alcalde, en virtud de lo dispuesto en la LRBRL en el art. 21.1, apartados g) -la aprobación de las bases de las pruebas para la selección de personal- y h) -acordar el nombramiento de todo el personal-.

Al respecto, ante la ausencia de regulación en la LRBRL del órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio -salvo la excepción de los actos dictados en vía de gestión tributaria atribuidos al Pleno por el art. 110 de la propia LRBRL-, habrá de acudir a la legislación autonómica que desarrolla la legislación básica de régimen local, en este caso constituida por la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC), cuyo art. 31.1, letra o), atribuye al Alcalde la competencia para revisar de oficio sus propios actos nulos, siendo esta competencia indelegable, de conformidad con lo previsto en el art. 31.2 de ese mismo texto legal.

En definitiva, la cuestión referida al órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio debe subsanarse en este sentido en la Propuesta de Resolución y someterse esta al Alcalde.

8. Finalmente, como señaláramos en nuestro Dictamen 239/2019, ha de advertirse que la extinción del contrato ha de realizarse por los cauces de la legislación laboral, de acuerdo con los arts. 49.h) y 51.1 TRET (extinción del contrato de trabajo por fuerza mayor o causas objetivas) y siguiendo el procedimiento del art. 52.c) ET, tal y como se ha señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 28 de abril de 2009 (recurso de casación para unificación de doctrina n.º 4335/2007).

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del contrato laboral de (...), en la categoría de Peón forestal del Ayuntamiento de Santa Brígida, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento III, apartado 7, del presente Dictamen.