

## INFORME DE REPARO NO SUSPENSIVO A LA PROPUESTA DE AYUDA A EELL PARA LA CONTRATACIÓN DE GUARDAS DE CAZA

En la fiscalización de las presentes bases reguladoras de las ayudas a Entidades Locales para la contratación de guardas de caza, cuya finalidad es contribuir a la presencia estable en los términos municipales o acotados en tareas relacionadas con la vigilancia, seguimiento, gestión y mantenimiento de los recursos cinegéticos, se estima necesario informar que dicha subvención **CONTRIBUYE A FOMENTAR LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN FRAUDE DE LEY**. Como tal se considera el **contrato realizado con una duración temporal, pero que en realidad está cubriendo una necesidad permanente**.

La normativa vigente no ampara el recurso a la contratación temporal como fórmula habitual para cubrir necesidades de carácter estructural u ordinario. La legislación laboral exige unos determinados requisitos para realizar un contrato temporal y no permite cubrir un puesto cuya necesidad es permanente con una contratación temporal.

En cualquier caso, el **ordenamiento jurídico laboral obliga cuando hace un contrato temporal a demostrar dos cuestiones:**

Acreditar la necesidad temporal del contrato de trabajo.

Acreditar que se ha realizado el contrato temporal adecuado, con los límites temporales en cada caso, para la necesidad temporal que se pretende cubrir.

Las **consecuencias del contrato en fraude de ley son claras**, el artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores indica que los contratos temporales en fraude de ley **se presumirán por tiempo indefinido**.

### La justificación de la temporalidad, realizar el contrato correcto

La contratación temporal es causal, es decir, **si no se justifica que la contratación es temporal y dicha causalidad es acorde con el tipo de contrato realizado, la relación será considerada indefinida**. Para cada necesidad temporal, existe un contrato temporal.

Para poder justificar la temporalidad, esta **debe de estar identificada por escrito de manera clara y concreta en el contrato de trabajo**.

Se podrá justificar, y por tanto celebrar contratos de duración determinada en los siguientes supuestos:

**Contrato de obra y servicio** Se contrata al trabajador para la realización de una obra y servicio determinado con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad del Ente local y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta.

. Por lo tanto, tiene la obligación de **identificar la obra o servicio concretos** de manera suficiente y adecuada, y que ésta responda a necesidades autónomas y no permanentes.

**El contrato eventual por acumulación de tareas** : Cuando las circunstancias ocasionen una acumulación de tareas aun tratándose de la actividad normal de la entidad local, en este caso, podrá realizarse este contrato, **siempre que se especifique la duración del mismo**. Se debe justificar por escrito la existencia de eventualidades y el motivo exacto que da origen al mismo.

**Contratos de interinidad**: Sustituir a trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo, siempre que en el contrato de trabajo **se especifique el nombre del**

**sustituido y la causa de sustitución**, o por el otro lado, este contrato también es posible para cubrir temporalmente un puesto de trabajo

**Para cada necesidad temporal de contratación, existe un tipo de contrato temporal.** La no formalización del contrato correcto es una de las causas para considerar el contrato en fraude de ley.

Superación de la duración del contrato temporal

Todos los **contratos temporales tienen una duración limitada en el tiempo**, que una vez superada, se deben de considerar indefinido.

**Límite general:** La concatenación de contratos temporales que superan los 24 meses en un periodo de 30 meses sea para el mismo o diferente puesto de trabajo, misma empresa o grupo de empresas.

El establecimiento de toda subvención a una actividad ha de respetar las anteriores exigencias de la legislación laboral. Ello es posible si se trata de la figura de la subvención como técnica de fomento. Se tratará de subvención-fomento, propiamente, siempre que no se otorgue la ayuda de modo regular y sin que el beneficiario la reciba en concepto de dotación, ya que en tal supuesto se estaría frente a la subvención-dotación, que cumple finalidades y recibe un trato jurídico distinto. “Si bien formalmente caracterizada como subvención, en realidad encubre meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiaamente puede asimilarse a las subvención en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencia presupuestaria para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor o una forma de financiación del mismo (en idéntico sentido se expresa la sentencia del mismo alto tribunal 331/1993, de 12 de noviembre).

En la misma línea el art 2.3 del Reglamento estatal de subvenciones establece que

**quedan excluidas del mismo las ayudas institucionales de carácter permanente a favor de otras administraciones públicas.” (1), siendo disposición normativa de carácter básico, por tanto, aplicable en la Comunidad Foral de Navarra.**

(1) Texto extraído de “Reflexiones acerca del carácter discrecional de las subvenciones públicas: la importancia del reglamento del procedimiento para su concesión” de Maria Asunción Erice Echegaray, Jefa de la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

En aplicación de lo expuesto al caso concreto de la subvención para la contratación de guardas de caza, cabe afirmar que dicha subvención no se ajusta al concepto de subvención-fomento, por cuanto viene otorgándose de forma regular, anualmente, y sí, en cambio, al de subvención-dotación, como ayuda con un pretendido carácter de permanencia para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales en la obligación legal de dotar al acotado de un sistema de guarderío, de acuerdo con la ley foral 17/2005 de caza y pesca de Navarra, por lo que quedaría excluida del ámbito de aplicación de la normativa de subvenciones.

Por tanto, se adecúa a dicha finalidad de fomento la subvención de actividades concretas y puntuales que conlleven, consecuentemente, la realización de una obra o servicio determinado con autonomía y sustantividad propia que no responde a necesidades permanentes.

En el caso concreto, objeto de subvención, la contratación de guardas de caza no corresponde a una actividad determinada, con autonomía y sustantividad propia, sino a la actividad genérica de vigilancia de cotos de caza, desempeñada de

manera habitual y con carácter permanente y duradero, independientemente de que pueda realizarse de manera discontinua o a tiempo parcial.

De este modo, si se considera que la actividad de vigilancia de cotos de caza responde a una necesidad regular y estructural nos encontramos que mediante la subvención se estaría financiando y promoviendo una **sucesión de contratos de duración determinada para atender a necesidades que no tienen carácter temporal**, es decir la CONTRATACIÓN TEMPORAL EN FRAUDE DE LEY en los términos que se han expuesto.

A una necesidad permanente o habitual le corresponde, obligatoriamente un contrato indefinido. El desempeño permanente, aun a tiempo parcial o estacional de actividades de vigilancia debe corresponderse con las tareas propias de puestos de trabajo fijos, cuyo régimen de financiación es ajeno al ámbito subvencional, como ya se ha indicado, puesto que no es propio de la actividad de fomento, la subvención de carácter regular para financiar actividades permanentes. Una posible vía de financiación lo constituye la prevista en el artículo 123.a) de la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra.

Es de tener en cuenta, a este respecto, que el artículo 142 de la CE establece que "las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las comunidades autónomas". Quiere decirse, pues, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, que las corporaciones locales "tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas comunidades autónomas.

**Por tanto, se requiere que, con carácter prioritario, se replantee la ayudas para la financiación de la actividad de vigilancia de los cotos de caza o el establecimiento de un sistema de guarderío de caza, de acuerdo a lo expuesto.**

Intervención Delegada

Camino Tellechea

**A: DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE**

**DE: SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE**

## **INFORME JURÍDICO**

**Objeto: Resolución por la que se aprueba la convocatoria para concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para contratación de guardias de caza 2021**  
**Código Expediente: (DRMA) 00001121-2021-0050**

### **I. ANTECEDENTES.**

Por el Servicio Forestal y Cinegético (Sección de Caza) se propone la aprobación por el Director General de Medio Ambiente de la Resolución descrita en el objeto del presente informe.

### **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

Primera. El artículo 51 de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, establece que, en todo caso, será necesario que el coto cuente con un sistema de guarderío de caza para llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Manejo de poblaciones, incluyendo sueltas, repoblaciones y translocaciones. En todo caso, cuando se haya autorizado una repoblación de especies cinegéticas, durante el tiempo que la caza de esas especies esté vedada y el acotado permita la caza de otras especies.
- b) Caza a rececho de ciervo.
- c) Monterías.
- d) Controles anuales de poblaciones.
- e) Cuando, como consecuencia de una gestión deficiente o por colocación de venenos y cebos envenenados o el uso de sustancias tóxicas prohibidas por la legislación vigente, se hubiera producido el cierre total o parcial del acotado en cumplimiento de expediente administrativo, penal o medida cautelar. En este caso, la presencia del guarda de caza se prolongará hasta el final de la primera temporada efectiva de caza en el acotado.
- f) Ejecución de las autorizaciones excepcionales de caza, tanto por utilizar métodos contemplados en el artículo 39 como por realizarse fuera de la temporada ordinaria de caza, incluidas las esperas nocturnas de jabalí.
- g) Aquellas otras que puedan desarrollarse reglamentariamente.

La figura del guarda de caza se considera una herramienta de apoyo a la sostenibilidad de la actividad cinegética, especialmente en los casos, como Navarra, en que ésta se fundamenta en poblaciones de fauna silvestre. La formación exigida a estos guardas, con conocimientos en ecosistemas y fauna silvestre, debe garantizar un respaldo técnico a la gestión de la caza realizada por sus titulares.

También esta figura constituye un elemento esencial de gestión, ya que en ocasiones representa el nexo de unión más eficaz entre los diferentes agentes del medio rural, bien sean los responsables de la gestión del coto, como agricultores o ganaderos.

Por otra parte, la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, prevé en su artículo 52 “Medidas de fomento de la actividad cinegética” el establecimiento de ayudas de carácter económico, entre otros conceptos: “a) El establecimiento de un sistema de guarderío”. Además, la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, en sus artículos 2 y 4 atribuye a la Administración la implementación de medidas para la conservación de la fauna silvestre.

Segunda. Objeto de la subvención De conformidad con lo expuesto, el Servicio Forestal y Cinegético informa que con la concesión de estas ayudas el objetivo que se pretende es dar cumplimiento a la normativa vigente en materia caza, gestión de fauna silvestre y sus hábitats y continuar con la línea de ayudas destinadas a la financiación de la contratación de guardas de caza por las Entidades Locales, cuyos servicios profesionales estén en el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de octubre de 2021.

Para la presente convocatoria se prevé autorizar un gasto de 100.000.- euros, con cargo a la siguiente partida presupuestaria de los Presupuestos de Gastos de 2021, para atender los compromisos derivados de esta Resolución:

740002 74200 4609 456307, “Ayudas a entidades locales en la gestión de recursos cinegéticos”

Tercera. Contenido de las bases reguladoras. Las bases reguladoras de la subvención abordan el contenido mínimo previsto en el artículo 14 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre de Subvenciones. A tales efectos se comprueba que las referidas bases citan el objeto de la concesión de ayudas, señalando la finalidad de utilidad pública o social a la que se encamina la subvención, actuaciones a desarrollar, importe de la ayuda, abono de la misma, plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la ayuda, compatibilidad de las ayudas, obligaciones de transparencia, consecuencia de los incumplimientos, sanciones y recursos.

En relación con la compatibilidad de las ayudas, las bases han dispuesto la compatibilidad de las misma, si bien en tal caso, el importe de las subvenciones concedidas para la realización de una misma actividad no podrá ser en ningún caso de tal cuantía que, aislada o conjuntamente, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario. A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, las bases imponen a los efectos de compatibilizar ayudas, la obligación del beneficiario consistente comunicar al Servicio Forestal y Cinegético la obtención de otras subvenciones para la misma finalidad en cumplimiento del apartado d) del artículo 9 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

Las bases reguladoras que contiene la Resolución propuesta, objeto del presente informe, al resultar las potenciales beneficiarias de la concesión de ayudas exclusivamente entidades locales, de conformidad con el Dictamen del Consejo de Transparencia de Navarra, de fecha 03/07/2019, en respuesta a la Consulta C02/2019 no contienen las menciones exigidas por el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia del beneficiario de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, por no resultar el mismo de aplicación. Deberá tenerse en cuenta también en el momento de la resolución de concesión de estas ayudas que, si la persona beneficiaria de las mismas es una personas o entidades a las que se refiere el artículo 8 de Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones, en el plazo de un mes, a contar desde la notificación de la concesión de subvención, deberá presentar telemáticamente la declaración relativa a la obligación de transparencia de los beneficiarios de subvenciones.

Asimismo, se indicará que, sin perjuicio de las eventuales consecuencias sancionadoras que se pudieran derivar, el incumplimiento de esta obligación de información por el beneficiario impedirá el abono de la subvención concedida y dará lugar, en su caso, al reintegro de lo anticipado.

Cuarta. Autorización de gasto. Por tratarse de una concesión de ayudas otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, resulta de aplicación a la Resolución cuya aprobación se propone el artículo 30 de la citada Ley Foral de Subvenciones, de conformidad con el mismo se observa que la Resolución cuenta con la correspondiente autorización de gasto para atender los compromisos derivados de la misma.

Quinta. Obligación de Publicidad. A los efectos de cumplir con lo establecido en los artículos 18 y 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones la Resolución cuya aprobación se propone dispone la obligación de registrar la convocatoria y las bases reguladoras de la concesión de ayudas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Asimismo a los efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Foral de Subvenciones se dispone la publicación de la Resolución propuesta en el Boletín Oficial de Navarra.

Sexta. Necesidad de informe jurídico y competencia para aprobar la Resolución propuesta. La citada Ley Foral de Subvenciones establece en su artículo 14.2 que el expediente en que se sustancie la propuesta de aprobación de las bases reguladoras deberá contener un informe jurídico sobre la adecuación a derecho de las mismas y será sometido a la fiscalización previa de la Intervención en los términos que señale la normativa reguladora de esta función. Examinadas las bases reguladoras de la concesión de ayudas contenidas en la Resolución propuesta se estima que las mismas resultan conforme a derecho.

Por último, el artículo 4 del Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, dispone que corresponde a las Direcciones Generales (Dirección General de Medio Ambiente en el presente caso) el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 32 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, entre ellas dictar resoluciones administrativas en materia de su competencia.

### III. CONCLUSIONES.



Por lo expuesto, a juicio de quien suscribe, no se aprecia inconveniente jurídico para la aprobación, si se estimara oportuno, de la Resolución propuesta por parte del Director General de Medio Ambiente, previa fiscalización de la misma por la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda.

Es cuanto se ha de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho, en Pamplona, a 8 de junio de 2021.

EL TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Rama Jurídica)  
Antonio Navarro Ángel  
Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

Vº Bº La Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente	Vº Bº La Secretaria General Técnica
Tania Bernaldo de Quirós Miranda	Pilar Álvarez Asiain