

INFORME DE REPARO SUSPENSIVO A LA PROPUESTA DE AYUDA A EELL PARA LA CONTRATACIÓN DE LABORES DE VIGILANCIA DE ESPACIOS NATURALES

En la fiscalización de las presentes bases reguladoras de las ayudas a Entidades Locales, en cuyo término se ubique un espacio natural de titularidad pública, para sufragar parte de los gastos derivados de la contratación de labores de vigilancia y gestión de uso público y atención a visitantes; 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 de la empresa**.

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 a la empresa 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.

Consecuencias

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 de la empresa y cuya ejecución aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta.

. Por lo tanto, la empresa o empresario 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 o exceso de pedidos: Cuando las circunstancias del mercado ocasionen una acumulación de tareas aun tratándose de la actividad normal de la empresa podrá realizarse este contrato, **siempre que se especifique la duración del mismo**. El empresario debe justificar por escrito la existencia de eventualidades de mercado y el motivo exacto que da origen al mismo. *Ejemplo: Una fabrica recibe un pedido muy grande que no puede cubrir con los trabajadores existentes en la plantilla, por lo que contrata a un nuevo operario.*

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 de la empresa, 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. En resumen:

1. Límites particulares:

- **Contrato de obra y servicio**: Los celebrados con posterioridad al 18/06/2010, tres años ampliables 12 meses por convenio, es decir, un máximo de cuatro años. Los celebrados antes de esa fecha, no tienen una duración máxima.
 - **Contrato eventual**: duración máxima de seis meses, dentro de un período de doce meses. Por convenio colectivo podrá modificarse el período máximo dentro del cual se podrán realizar los contratos, siendo el periodo máximo de referencia de dieciocho meses, no pudiendo superar la duración del contrato las tres cuartas partes del período de referencia establecido ni, como máximo, doce meses.
 - **Contrato de interinidad**: La duración del trabajador con derecho a la reserva del puesto de trabajo, o en caso de cubrir un puesto como máximo tres meses.
2. **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 impropia 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)

- (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 espacios naturales, 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 para la prestación del servicio público de vigilancia de espacios naturales, 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 espacios naturales no parece corresponder a una actividad determinada, con autonomía y sustantividad propia, sino a la actividad genérica de vigilancia 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 espacios naturales 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 financiación de la actividad de vigilancia de los espacios naturales conforme a lo expuesto.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que se han omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, y que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra, según lo previsto en el art. 101.2.d) de la Ley 13/2007, supuestos de reparo.

En caso de disconformidad, puede plantearse la discrepancia prevista en el artículo 102.2 a) de la Ley 13/2007 y el artículo 22 del Decreto Foral 31/2010, ante la Intervención General

Intervención Delegada

Camino Tellechea