

ASUNTO: Informe Jurídico sobre la posibilidad de que funcionarios públicos de una Entidad Local presenten servicios de manera temporal para otra Entidad Local afectada por una catástrofe natural o por una emergencia civil derivadas de la acción humana

Madrid, 20 de enero de 2025

I.- INTRODUCCIÓN

La DANA acontecida en la provincia de Valencia entre los días 28 y 29 de octubre de 2024 ha causado importantes daños en infraestructuras y servicios públicos de los municipios afectados, especialmente en aquellos de menor tamaño.

1

El presente informe jurídico aborda la posibilidad de que funcionarios públicos de una Entidad Local presten servicios de manera temporal a otra Entidad Local afectada por cualquier tipo de catástrofe natural o situación de emergencia civil derivada de la acción humana. Este análisis se realiza en el contexto de la necesidad urgente de asistencia en municipios que enfrentan daños significativos en infraestructuras y servicios públicos, especialmente en aquellos de menor tamaño. La finalidad es explorar las opciones legales para que funcionarios locales puedan colaborar en la atención de necesidades urgentes y garantizar la continuidad de servicios esenciales en situaciones de emergencia.

II.- NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.



- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Y demás, de concordante aplicación.

2

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

III.I. La cooperación interadministrativa mediante la prestación de medios humanos.

III.I.1. El artículo 55 de la LBRL dispone lo siguiente:

“Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:

(...)

e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.”

Y el artículo 57 de la misma ley establece:

“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

(...)

4. Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurren situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad

3



Por su parte, el art. 143 de la Ley 40/2015 establece:

1. *Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.*
2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

Asimismo, el artículo 144 de la ley citada regula las técnicas de cooperación que las Administraciones Públicas pueden utilizar para cumplir con el principio de cooperación. Estas técnicas incluyen la participación en órganos de cooperación y consultivos, la prestación de medios a otras Administraciones, la cooperación interadministrativa, la emisión de informes no preceptivos, y actuaciones en materia patrimonial, etc.

4

Entre las técnicas de cooperación reguladas en ese artículo se menciona expresamente "La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas" aplicable al supuesto que nos ocupa como se explica a continuación.

III.I.2. Como hemos visto, para llevar a cabo la cooperación, los instrumentos que contempla la ley 40/2015 son de dos tipos: de un lado, los órganos de cooperación (arts. 145 ss.) y, de otro, los convenios o acuerdos de cooperación (art. 144.2) citados arriba. En este sentido y para el supuesto que nos ocupa, tratándose de situaciones esporádicas y de duración limitada en el tiempo, resulta más acertada la suscripción de un convenio de cooperación entre administraciones que regule la prestación de tareas de apoyo por parte de los funcionarios que voluntariamente lo soliciten y en alguno de los municipios afectados catástrofe natural o emergencia de que se trate.

III.1.3. En cuanto a qué figura jurídica puede albergar esta prestación temporal de funciones por parte de los empleados públicos de una Entidad Local en otra, entendemos que no es aplicable la comisión de servicios regulada en el art. 51 del Real Decreto 128/2018 y el 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por cuanto no nos encontramos ante una forma de provisión de puestos de trabajo: no se trata de cubrir puestos vacantes si no de cooperar con el funcionario de destino que sigue ocupando su puesto.

Además, si se abordaran estos supuestos mediante la figura de la comisión de servicios operaria, para el caso de los habilitados nacionales, el apartado 5 del artículo 51 último párrafo, del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de esos funcionarios, a tenor del cual *“El nombramiento en comisión de servicios implicará la pérdida de la valoración de la permanencia en el puesto definitivo desde el que se efectúa la comisión, a efectos de concursos”*.

5

Por todo ello, entendemos aplicable a estos casos o bien, la llamada “atribución temporal de funciones” contemplada en el artículo 66 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, que dispone lo siguiente:

“Artículo 66. Atribución temporal de funciones.

1. En casos excepcionales, los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales podrán atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o para la realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con

suficiencia por los funcionarios que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas.

2. En tal supuesto continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la percepción de las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, en su caso.”

O bien, también por analogía en el ámbito local, la opción regulada en el artículo 55 del Real Decreto 128/2018 que regula las comisiones circunstanciales y dispone lo siguiente:

“Artículo 55. Comisiones circunstanciales.

En los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional en municipios de menos de 1.000 habitantes, a petición de la Corporación interesada, la Administración o Corporación Local que atienda los servicios de asistencia podrá comisionar a un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial, por el tiempo imprescindible”.

6

III.I.4. Por lo que respecta al ámbito funcional, las funciones a desarrollar por el personal voluntario serán las propias de cada puesto de trabajo al que vayan a prestar su apoyo, en atención a sus perfiles profesionales. Las funciones se desarrollarán de manera complementaria y auxiliar a las desarrolladas por el titular del puesto de trabajo y corresponderá al Ayuntamiento que reciba la cooperación la programación, dirección, coordinación y supervisión de las funciones a realizar.

Respecto al ámbito temporal el personal voluntario desarrollará sus funciones por el período de tiempo que le autorice su Entidad de origen y, preferiblemente, empleando el teletrabajo.

IV.II. El convenio como instrumento para la formalización de la cooperación interadministrativa.

IV.II.1. El uso de convenios como instrumento para la cooperación interadministrativa es fundamental en situaciones de emergencia. Permite a las administraciones públicas coordinar esfuerzos y recursos de manera eficiente, asegurando la continuidad de los servicios esenciales y la protección de los intereses generales. La normativa vigente proporciona un marco legal claro para la formalización de estos acuerdos, garantizando la transparencia y eficacia en su implementación.

7

En este sentido los ya citados artículos 143.2 y 144.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulan la posibilidad de suscribir convenios como técnica de cooperación.

IV.II.2. La suscripción de convenios de cooperación entre ayuntamientos para situaciones de emergencia requiere un procedimiento específico que garantiza la legalidad y eficacia de la colaboración. A continuación, se detalla el proceso:

1. Redacción del convenio: Se debe redactar un borrador del convenio que incluya todos los términos acordados. El convenio tiene naturaleza administrativa y debe cumplir con el contenido mínimo previsto en el art. 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
2. Aprobación por los Órganos Competentes: En tanto que estos convenios no suponen transferencia de funciones o actividades a otra administración ni aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas



por otras administraciones, a tenor de los artículos 21.1, letras h) y s), y 124.4, letras j) y ñ) de la LBRL, entendemos que el órgano competente sería la Alcaldía¹,

3. Publicidad y Registro²: El convenio suscrito debe ser publicado para garantizar la transparencia y debe registrarse en el registro electrónico correspondiente. Esto asegura que el convenio sea accesible para su consulta y seguimiento.
4. Implementación y Seguimiento: Tras la firma, se procede a la implementación de las acciones acordadas en el convenio. Es recomendable establecer una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los términos y resolver cualquier conflicto que pueda surgir.

IV.II.3. El modelo de convenio se adjunta como **Anexo** a este informe; se ha realizado tomando como referencia el elaborado por la Asociación de Letrados de Entidades Locales de España. El modelo consta, a su vez, de un Decreto anexo, en el cual se recogerán los datos de los empleados de la administración de origen, las funciones que desempeñarán y el tiempo de duración de estas.

8

¹ Si el convenio conllevase gastos para alguno de los Ayuntamientos, y la aprobación de ese gasto no fuera competencia de la Alcaldía conforme a lo previsto en la letra f) del art. 21.2, el convenio debería ser aprobado por el órgano competente para la aprobación del gasto.

² Atendiendo a las reglas contenidas en los arts 196 y ss del • Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y en el 144 de la Ley 40/2015.

