

La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias¹

ANDRÉS BOIX PALOP

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universitat de València*

1. La actuación de los ayuntamientos frente al actual contexto de situaciones críticas y de emergencia

- 1.1. Breve referencia a la posición de los poderes locales en el ámbito de la gestión de emergencias y el derecho español de necesidad
- 1.2. La posible mayor recurrencia de las emergencias en el contexto actual y sus efectos sobre la necesidad de una mejor gobernanza de las emergencias en el ámbito local

2. Límites de actuación para los poderes públicos locales en el ejercicio de sus atribuciones de necesidad

- 2.1. Límites de la actuación de los poderes públicos en materia de emergencias: necesidad y proporcionalidad proyectadas a la actuación en el ámbito local
- 2.2. La evolución de la jurisprudencia constitucional: vaivenes y consolidación final de la legitimidad constitucional del ejercicio de esta facultad de ejercicio de competencias de emergencia a partir de criterios de proporcionalidad por parte de todos los poderes públicos según su competencia

3. Las competencias municipales para la gestión de emergencias

- 3.1. Marco normativo estatal básico y su declinación autonómica: la Ley y el Sistema Nacional de Protección Civil
- 3.2. La gestión de emergencias en el ámbito local en el Sistema Nacional de Protección Civil

4. La colaboración interadministrativa y la colaboración público-privada para la gestión de emergencias en el ámbito local

- 4.1. Los conflictos en torno a los instrumentos de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas y su proyección en la gestión de emergencias
- 4.2. Breve referencia a la colaboración público-privada en la gestión de emergencias

5. Algunas conclusiones operativas

6. Bibliografía

Artículo recibido el 02/02/2026; aceptado el 11/02/2026.

1. Este trabajo es parte del resultado de las investigaciones llevadas a cabo en el marco del proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+i "Administrative Planning" (PlanAdm) (Ref: PID2023-152781NB-I00).

Resumen

El presente trabajo analiza cómo deben actuar los Gobiernos locales (especialmente los ayuntamientos) ante emergencias y situaciones críticas, partiendo de una idea central: toda emergencia se hace presente y se gestiona necesariamente también en el ámbito local, incluso cuando su dirección acaba desplazándose a niveles autonómicos o estatales. Se explican los tres vectores estructurales de respuesta: la tendencia a concentrar decisiones en un “mando único” ejecutivo para ganar rapidez y eficacia; el desplazamiento competencial según el alcance territorial/intensidad del episodio; y la delimitación jurídica de los límites de actuación mediante necesidad y proporcionalidad, con control posterior. Por último, y dado el actual contexto de mayor recurrencia de eventos extremos y emergencias complejas, el trabajo subraya la necesidad de mejorar la gobernanza multinivel, la planificación municipal y la coordinación interadministrativa para reforzar la capacidad local de prevención y respuesta.

Palabras clave: *protección civil; gestión de emergencias; mando único; necesidad y proporcionalidad; planificación municipal; coordinación interadministrativa; gobernanza multinivel.*

Local government action in critical situations: Legal framework, limits, organization, and emergency response planning

Abstract

This article analyses how local governments (specifically city councils) must act in the face of emergencies and critical situations, based on a central premise: every emergency manifests and is necessarily managed at the local level, even when its leadership eventually shifts to regional or national levels. Emergency planning is explained by three structural pillars of response: the tendency to concentrate decision-making within a “unified command” to increase speed and efficiency; the shift in jurisdictional authority based on the territorial scope or intensity of the event; and the legal delimitation of action boundaries through the principles of necessity and proportionality, subject to subsequent oversight. Finally, given the current context of increased frequency of extreme events and complex emergencies, the article highlights the need to improve multilevel governance, municipal planning, and inter-administrative coordination to strengthen local prevention and response capacities.

Keywords: civil protection; emergency management; unified command; necessity and proportionality; municipal planning; inter-administrative coordination; multilevel governance.

1

La actuación de los ayuntamientos frente al actual contexto de situaciones críticas y de emergencia

1.1

Breve referencia a la posición de los poderes locales en el ámbito de la gestión de emergencias y el derecho español de necesidad

Las coordenadas en que se mueve la actuación de los poderes públicos frente a las situaciones de emergencia son bien conocidas y han sido estudiadas desde hace muchos años (por ejemplo, en nuestro derecho, de forma exhaustiva y monográfica, muy documentada, ya a finales del siglo pasado, por Álvarez García, 1996). También, como no puede ser menos, el concreto papel de las entidades locales, y especialmente de los ayuntamientos, en el contexto de esas situaciones. Hay que tener en cuenta que cualquier situación de emergencia, sea esta la que sea, se produce siempre, también, en el ámbito local. Las más concentradas, de hecho, se producen en entornos estrictamente locales y con consecuencias que quizás no van más allá de ese ámbito. Pero las que puedan ser más importantes y de mayores dimensiones sociales y también territoriales afectan igualmente al ámbito local y, por definición, se proyectan sobre su territorio (o sobre el territorio de muchos municipios), ya se trate de pandemias, incendios forestales, inundaciones, erupciones volcánicas, graves accidentes industriales o cualesquiera otras que podamos concebir. Toda situación de emergencia más o menos imaginable, quizás con la única excepción de algunas de las que podamos concebir como posibles en el ámbito del ciberespacio y las redes y que queden circunscritas únicamente a ellas, tiene consecuencias que se proyectan sobre el ámbito local.

Debido a ese estudio más o menos ya muy consolidado, sabemos que, frente a esas situaciones, el derecho tiende a reaccionar a partir de tres vectores que se superponen y entrecruzan. Por un lado, se busca una respuesta lo más centralizada posible (lo que últimamente en el derecho español se llama el “mando único”) para que haya un claro centro de atribución único de ejercicio de la toma de decisiones; un centro de toma de decisiones que además se desplaza mucho hacia el poder ejecutivo por motivos de necesidad de una respuesta rápida y eficaz, dependiendo de la distinta natura-

leza de la emergencia. Por otro, esta centralización en un poder ejecutivo concreto como responsable de la respuesta obliga a establecer un reparto competencial que, al igual que en la clásica formulación alemana que resalta que *Der Notstand ist dir Stunde der Executive* (afirmación del papel ejecutivo postergando al legislativo), en los Estados donde hay un reparto territorial del poder también suele ser un momento de afirmación de los poderes centrales (Velasco Caballero, 2020a) o, si queremos ser más precisos, la tendencia es a que en ese reparto se establezca como competente de ese mando único al poder con competencias más globales y generales y que territorialmente abarque todo el ámbito de la emergencia o situación. Así, si esta se circunscribe al mundo local, será el competente para las primeras medidas de afirmación ejecutiva el ayuntamiento de turno, pero en cuanto la emergencia desborde sus límites o tenga una mínima intensidad la competencia pasará a ser autonómica, del mismo modo que si esta es mayor pasa a ser del Estado.

Ahora bien, y dado que, tal y como explicábamos, los efectos de la misma se despliegan y sienten y producen en el ámbito local (y en el autonómico cuando la emergencia es estatal), este reparto competencial ha de ser complementado con medidas de coordinación y colaboración entre los diversos niveles de gobierno, a fin de que el mando único pueda contar en cada caso con una capacidad de control y ordenación sobre el despliegue de medios y servicios en el territorio, con independencia de quiénes sean los ordinariamente competentes sobre los mismos. Por último, la tercera manifestación clave que sabemos que se produce se refiere a la delimitación jurídica de los límites dentro de los que este mando único, ejerciendo las competencias en el ámbito que toque en cada caso, podrá actuar, y que básicamente se reconduce a una relativización de los límites ordinarios y la posibilidad de adoptar cualesquiera medidas, si existe (como suele ser habitual) una habilitación expresa, dentro de los márgenes de la idea de necesidad y proporcionalidad. La discusión jurídica al respecto ha sido y es todavía grande, y ante cada emergencia de cierta gravedad tiende a reaparecer con distintos perfiles, pero básicamente podemos afirmar que frente a las emergencias el derecho tiende a permitir a ese mando único, dentro de su competencia, adoptar las medidas necesarias para hacerles frente dentro de ese análisis ponderativo (y sometida, obviamente, a posibilidades de posterior control y revisión, tanto judicial como en ocasiones política).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que en el derecho público español conviene separar, al menos, dos planos. Por un lado, lo que podríamos denominar emergencias “ordinarias” o “administrativas” que, por mucho que puedan referirse a situaciones gravísimas, entran dentro de lo que es la ges-

tión de catástrofes, accidentes o emergencias más o menos “ordinarias” y que se gestionan con el derecho público de emergencias (protección civil, sanidad, medio ambiente, seguridad, contratación de emergencia, etc.), donde hay una intensificación de potestades y deberes (información, auxilio, coordinación, etc.) y esa ampliación de márgenes de la actuación con los límites del análisis de necesidad. Por otro, lo que podríamos denominar el plano del “derecho constitucional de las crisis”, cuando las situaciones tienen tal gravedad que, en su dimensión política y social, llevan a la activación de los distintos mecanismos del derecho de excepción, por medio de la actuación de los estados del art. 116 CE y de la LO 4/1981 (dedicados ambos a la regulación de los estados de alarma, excepción, sitio). En este caso estamos hablando de un régimen singular por sus efectos sobre garantías, su lógica de mando y su encaje competencial, pero además porque en estos supuestos el protagonismo pasa a ser indudablemente del Estado y del Gobierno de España, razón por la cual en estos supuestos los ayuntamientos quedan relegados a apoyar, colaborar y obedecer, a partir de los mecanismos de coordinación. En este trabajo, por ello, hablaremos del primer plano, que es el más referido a la gestión de emergencias en el plano local.

La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNP), proporciona el concepto troncal para la gestión de emergencias no estrictamente “constitucionales”, a partir de la definición de las emergencias de protección civil como las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública que requieren de una respuesta coordinada y urgente de los poderes públicos (o de recursos extraordinarios). Esta definición ya incorpora la necesidad de esa planificación y coordinación, de un mando operativo único, de la movilización de medios, los deberes de información y autoprotección que iremos viendo después que integran su regulación; y, además, anticipa el recurso a la recentralización en casos de “emergencia de interés nacional” (categoría clave porque, como hemos anticipado, altera el esquema ordinario de dirección y coordinación), del mismo modo que abre la puerta a que las normas autonómicas hagan lo propio en su ámbito. Normas autonómicas que a su vez recogen la idea, muy asentada en la doctrina y práctica competencial, de que la protección civil se integra como vertiente de la seguridad pública y se ejerce de forma necesariamente concurrente (con la participación del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales), con fuerte necesidad de coordinación (Álvarez García, 2020, 2021; Tejedor Bielsa, 2022).

1.2

La posible mayor recurrencia de las emergencias en el contexto actual y sus efectos sobre la necesidad de una mejor gobernanza de las emergencias en el ámbito local

Junto a las reflexiones estrictamente jurídicas, hemos de introducir además, a la hora de entender cómo ha de planificarse la respuesta de los poderes públicos locales frente a las catástrofes y emergencias, que existe un creciente consenso en el sentido de que asistimos a un cambio de paradigma fundamental: los desastres naturales (o, al menos, algunos de ellos como grandes incendios forestales, inundaciones e incluso pandemias) están dejando de ser eventos excepcionales para convertirse en una característica sistémica y recurrente de la era climática actual, en un mundo además mucho más antropizado y con concentraciones crecientes y enormes de población en las grandes áreas metropolitanas. La lógica de la excepcionalidad, sobre la que se han construido muchos de nuestros protocolos de emergencia, resulta por ello cada vez más obsoleta. Nos enfrentamos a una nueva normalidad definida por la incertidumbre y la necesidad de una gestión proactiva del riesgo en lugar de una mera reacción ante la catástrofe, y nuestro ordenamiento jurídico ha de comenzar a adaptarse y a ser entendido desde este prisma, en el que el derecho de la gestión de las emergencias ya no es un derecho de la excepcionalidad, sino un derecho con características específicas, pero que ha de ser entendido como una herramienta más de gestión de realidades que serán cada vez más recurrentes. Ha de ser por ello previsible, estar claramente delimitado y permitir una respuesta que haga a todos los actores tener unas líneas de actuación claras, dotando de seguridad jurídica a la respuesta de los poderes públicos. También en el ámbito local.

La evidencia científica respalda con contundencia la mayor frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, por ejemplo, para toda España y particularmente en la cuenca mediterránea (la DANA en la provincia de Valencia y otras zonas limítrofes de noviembre de 2024 sería un buen ejemplo de este tipo de eventos, que es probable que se repitan cada vez con más frecuencia). Informes y estudios especializados confirman esta tendencia, alertando sobre la intensificación de sequías, olas de calor, incendios forestales y lluvias torrenciales, poniendo en riesgo tanto la seguridad de las personas como la estabilidad de los ecosistemas (Romero *et al.*, 2025).

Para comprender los nuevos escenarios de crisis, los expertos coinciden en señalar que es necesario adoptar el concepto de “emergencia compleja”. Este marco analítico describe un desplazamiento desde fenómenos de baja complejidad y temporalidad rutinaria (como las emisiones de CO₂) ha-

cia episodios de alta complejidad y temporalidad inestable, como los fenómenos de clima extremo con fuertes impactos socioambientales. La DANA de Valencia de 2024 antes referida sería un ejemplo paradigmático de este tipo de emergencia compleja, donde un evento meteorológico extremo desencadena una cascada de fallos en infraestructuras, servicios y sistemas de respuesta. Pero esta tendencia no es exclusiva de España, y otros países europeos han experimentado recientemente catástrofes que subrayan la dimensión continental y estructural del desafío, desde los incendios forestales masivos de Grecia de 2023, que culminaron en el mayor incendio registrado en Europa desde el año 2000, hasta las graves inundaciones y corrimientos de tierra en Eslovenia ese mismo año, que afectaron a dos tercios del país y provocaron daños que llegaron a ascender a cifras enormes, de más de un 10 % del PIB, por mencionar solo dos ejemplos igualmente recientes y con evidentes implicaciones en el ámbito local (Romero *et al.*, 2025).

Ante esta situación, una mejor gobernanza multinivel, de respuesta frente a la emergencia, pero también de planificación previa y para la reconstrucción cuando sea necesaria, es cada vez más importante, lo que requiere de una revisión de los marcos legales y de los órganos de cooperación existentes, o su mejor comprensión y utilización, para mejorar la situación actual. A estos efectos, suele mencionarse en España cierta existencia de un déficit de gobernanza multinivel, exacerbado por el clima de creciente polarización que bloquea la cooperación en situaciones críticas y convierte los espacios institucionales de diálogo en escenarios de confrontación política.

En este sentido, la catástrofe de la DANA de Valencia de 2024 no fue solo un desastre natural de proporciones históricas, con la pérdida irreparable de al menos 230 vidas y un coste económico que puede superar los 20 000 millones de euros. Fue, ante todo, una prueba de fuego que expuso de manera inequívoca las fallas estructurales del modelo de gobernanza territorial español. La gestión de la crisis y sus secuelas permitió constatar la descoordinación, fragmentación institucional y colisión entre el conocimiento experto y las decisiones políticas. Durante y después de la crisis, la descoordinación entre Administraciones, que todavía hoy se arrastra, ha sido la característica más destacable. En lugar de un plan de respuesta unificado, la Administración central y el Gobierno autonómico han operado con agendas paralelas, tomando decisiones por separado y rivalizando en el anuncio unilateral de planes sin la menor concertación previa. Esta falta de cooperación, más allá de haber ignorado el deber constitucional de colaboración leal, dejó a los Gobiernos locales, la Administración más cercana a la ciudadanía, afrontando en ocasiones la situación en solitario y por separado, y además, en un primer momento, con recursos muy limitados.

Dado que las previsiones apuntan a una mayor recurrencia de estos fenómenos, resulta clave una mejora del entendimiento del funcionamiento del actual marco jurídico para la gestión de emergencias, también a nivel local, identificando todo lo que permite y los elementos centrales de su funcionamiento. Las entidades locales, y especialmente los ayuntamientos, han de ser perfectamente conscientes de qué mecanismos jurídicos tienen de respuesta frente a estas situaciones, y los han de emplear de la manera más eficaz posible, a partir de ese conocimiento. Téngase en cuenta que, precisamente, la proximidad es un activo crucial en la gestión de emergencias. La capacitación técnica para las autoridades locales en materia de evaluación de riesgos y medidas de prevención, el desarrollo de programas de educación ciudadana para que la población disponga de aprendizajes previos sobre cómo actuar ante una catástrofe, y la mejora de los medios de información y comunicación, son absolutamente claves. Para todo ello es esencial una mejor comprensión y un completo conocimiento del funcionamiento del marco jurídico para la gestión de las emergencias, y de sus posibilidades para la reacción de los poderes locales, en el contexto de la respuesta frente a crisis.

2

Límites de actuación para los poderes públicos locales en el ejercicio de sus atribuciones de necesidad

2.1

Límites de la actuación de los poderes públicos en materia de emergencias: necesidad y proporcionalidad proyectadas a la actuación en el ámbito local

Como ha quedado señalado, una clave esencial que ha de tenerse en cuenta respecto del marco jurídico de la actuación de los poderes locales en el contexto de situaciones de emergencia, cuando sean ellos los competentes y responsables de ordenar la actuación ejecutiva desde el mando único local, es entender cuáles son las posibilidades y límites de su actuación dentro del marco que ofrece el derecho español de gestión de emergencias y necesidad.

La finalidad última de este marco jurídico, como sabemos, es proteger fines comunitarios esenciales, como la propia existencia del Estado o la vida de su población. De ahí la tensión inherente al mismo, al conceder, por un lado, poderes extraordinarios a los poderes públicos, también a los locales, para que puedan actuar con la celeridad y contundencia que la emergencia requiera en cada caso, mientras que, por otro, se han de establecer límites y

controles rigurosos para prevenir que dichos poderes se ejerzan de manera abusiva, garantizando el respeto a los principios fundamentales del Estado de derecho.

A este respecto, y más allá de las medidas constitucionales de excepción, existe un derecho administrativo para la excepción (Tejedor *et al.*, 2023), que habilita a la Administración para actuar de forma ordinaria ante situaciones de emergencia y riesgo sin que suponga un orden normativo derogatorio temporal, sino que se basa en la aplicación de reglas específicas que ya forman parte del derecho vigente y que anticipan escenarios de crisis (Nogueira López, 2022).

Su activación se basa en la existencia de un riesgo o una catástrofe, con una respuesta graduada según la gravedad de la situación, y su aplicación se rige por principios clave como la prevención, la cautela, la cooperación interadministrativa, la jerarquía en la cadena de mando y la proporcionalidad de las medidas, apoyándose fundamentalmente en la planificación (planes de emergencia), una coordinación administrativa reforzada y la integración sistemática del conocimiento experto para la toma de decisiones. Pero, especialmente —y esto es lo más relevante y lo que ha sido más conflictivo—, habilita a la Administración para exigir deberes de colaboración (como prestaciones personales obligatorias) o para la requisa de bienes, y, sobre todo, permite limitar derechos de forma temporal para la gestión de la emergencia, eso sí, bajo un estricto examen de proporcionalidad y con una finalidad causal y temporal (Nogueira López, 2022). Será en este marco en el que las Administraciones locales podrán ejercer estas competencias, y por ello es esencial analizar cómo han evolucionado la comprensión y el encuadre jurídico de las posibilidades de limitación efectiva de derechos, que fueron muy discutidas a raíz de la pandemia de COVID-19 y de la respuesta jurídica dada a la misma. Todo ello, más allá del profundo debate sobre cómo ha de operar este análisis de proporcionalidad (para una descripción temprana, Álvarez García, 1996), y sobre cómo la evaluación de la necesidad de las medidas adoptadas se convierte en clave en un contexto, en ocasiones, muy polémico (por ejemplo, sobre la evolución de esta doctrina en el contexto de la crisis de la respuesta a la pandemia de COVID-19, Lara Ortiz, 2021; Boix Palop, 2022) que, como es evidente, se proyecta de manera muy directa en el contexto de cualquier decisión adoptada por los poderes públicos municipales en el ejercicio de sus competencias de respuesta a emergencias locales.

2.2

La evolución de la jurisprudencia constitucional: vaivenes y consolidación final de la legitimidad constitucional del ejercicio de esta facultad de ejercicio de competencias de emergencia a partir de criterios de proporcionalidad por parte de todos los poderes públicos según su competencia

Una de las cuestiones jurídicas más debatidas durante la fase de respuesta jurídica a la pandemia de COVID-19 fue si la actuación ordinaria de los poderes públicos podía limitar derechos fundamentales sin recurrir a los estados de excepción y, como consecuencia de ello, si ciertas actuaciones para dar respuesta a ciertas emergencias podían estar al alcance de todos los poderes públicos, incluyendo los locales, o solo podían vehicularse por medio de una respuesta estatal a través de los mecanismos previstos en la legislación de excepción. Sentencias como la del Tribunal Supremo 719/2021, de 24 de mayo, siguiendo a la doctrina que más ha trabajado el tema (Álvarez García, 2021), pero también ajustándose a la literalidad de nuestro marco jurídico (por ejemplo, en materia de emergencias la LO 3/1096 es muy clara, aunque sintética, al respecto), han tradicionalmente entendido que la ley ordinaria, ya sea estatal o autonómica, es suficiente para establecer limitaciones puntuales a derechos fundamentales, siempre y cuando estas restricciones no afecten a su contenido esencial (Presno y García, 2022). En este sentido, y más allá del ámbito sanitario, conviene recordar que es habitual que las leyes sectoriales de emergencias habiliten a la Administración para adoptar un amplio abanico de medidas restrictivas y exigir deberes de colaboración, entre los que se incluyen desde la entrada en un domicilio en supuestos de extrema y urgente necesidad para evitar daños graves a personas o cosas al cierre o desalojo de locales y establecimientos, pasando por la evacuación de inmuebles o espacios públicos o la requisa temporal de todo tipo de bienes, e incluyendo la imposición de prestaciones personales obligatorias, como por ejemplo ha previsto siempre el marco jurídico español en materia de participación en labores de extinción de incendios (Nogueira López, 2022). Es crucial subrayar que la adopción de estas medidas está siempre condicionada, deben ser temporales, estar causalmente ligadas a la existencia de un grave riesgo o emergencia y, fundamentalmente, someterse a un estricto control de proporcionalidad (Nogueira López, 2022).

Es cierto que la aplicación de medidas tan incisivas, que operan en la frontera de los derechos fundamentales, exige un contrapeso institucional robusto: el control judicial, un mecanismo que la situación derivada de la pandemia de COVID-19 sometió, como es sabido, a una tensión sin pre-

cedentes, revelando sus fortalezas y sus más profundas contradicciones, alentando controversias sobre su diseño, su aplicación y su capacidad para ofrecer una respuesta ágil y coherente en un contexto de crisis sanitaria global (Tejedor Bielsa, 2022). Más allá de los problemas de diseño del sistema de control, los órganos judiciales afrontaron con dificultades su tarea de revisar el juicio de proporcionalidad en un contexto marcado por la incertidumbre científica y una fuerte tensión social. El vacío normativo provocado por la falta de densidad de la legislación sanitaria ordinaria forzó a los jueces a realizar valoraciones complejas, en ocasiones sin el debido soporte técnico, lo que generó criterios de ponderación problemáticos. Esta dinámica, unida a la relativa novedad de la situación, explica la discusión social y jurídica que acabó llevando a una revisión y clarificación de esta doctrina por parte del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional desempeñó, y no siempre para bien ni ayudando a una mejor comprensión de las cosas, un papel crucial en la delimitación de los poderes de necesidad, pero ya con posterioridad a la fase más dura de la pandemia, por lo que sus decisiones tuvieron una importancia más dogmática que efectos reales sobre la gestión hecha en su día. Sus sentencias, al resolver los recursos de inconstitucionalidad planteados, redefinieron la interpretación del art. 116 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981, sentando una doctrina que si bien no afectaba retroactivamente a la respuesta dada a la emergencia sanitaria en 2020 y, en menor medida, 2021, sí tenía indudable trascendencia para el entendimiento de las posibilidades de respuesta jurídica frente a futuras crisis. La STC 148/2021, decidiendo sobre el primer estado de alarma decretado durante la pandemia de COVID-19, analizó la constitucionalidad del Real Decreto 463/2020 y sus prórrogas y, como es sabido, declaró la inconstitucionalidad de la medida de confinamiento general de la población. El Tribunal consideró que, aunque la medida fue necesaria para combatir la pandemia, el instrumento jurídico utilizado (el estado de alarma) no era el adecuado, porque entendió que el confinamiento domiciliario decretado no fue una mera “limitación” del derecho a la libertad de circulación (art. 19 CE), sino una suspensión *de facto* de su ejercicio (que ex art. 55.1 CE solo habría sido posible, por ello, por medio de la declaración de un estado de excepción). La Sentencia, dictada en un contexto donde el debate político y social se había tornado muy agrio (Doménech Pascual, 2021), es jurídicamente muy cuestionable por esta visión de lo que es la suspensión de un derecho fundamental, pero también por afirmaciones manifiestamente erradas, como la indicación de que el confinamiento, además de la libertad de circulación, suponía una suspensión del derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) que podría

haberse acordado válidamente, según el Tribunal (o así parece colegirse de la referencia en el FJ 4 STC 148/2021 a la totalidad del art. 18 CE en un contexto, además, referido a la protección de la intimidad), bajo un estado de excepción. Esta afirmación es profundamente llamativa, pues el art. 55.1 de la Constitución permite la suspensión de la libertad de circulación (art. 19 CE) o de la referida inviolabilidad del domicilio (art. 18.2. CE) o del secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), pero no parece posibilitar la suspensión del derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), ni siquiera durante los estados de excepción y de sitio.

Posteriormente, la STC 183/2021 sobre la constitucionalidad del tercer estado de alarma se pronunció sobre el Real Decreto 926/2020 y su prórroga, se reafirmó en esta doctrina aunque en un contexto donde ya no había estrictos confinamientos domiciliarios generales (pero sí habilitación para que las comunidades autónomas pudieran declararlos puntualmente), pero además los declara parcialmente inconstitucionales por dos motivos adicionales: falta de motivación suficiente para la duración de la prórroga de los mismos, que se considera no razonada; y una delegación en los presidentes autonómicos que se entiende demasiado abierta, sin las necesarias instrucciones ni previsión de suficientes mecanismos de supervisión. Adicionalmente, la STC 70/2022 consideró que la intervención judicial previa a algunas decisiones que se incluyó en una modificación legal de la legislación sanitaria en materia de emergencias también era inconstitucional, por violar el principio de separación de poderes, al convertir a los jueces en “órganos co-reglamentadores” de una función, la potestad reglamentaria, que el Tribunal Constitucional considera propia y exclusiva del poder ejecutivo. Esta posición sobre lo que es la función reglamentaria y la posición de control de los tribunales, que considera que un control de la actuación de la Administración en sus funciones normativas, si este es previo a la entrada en vigor de las normas y, por ello, preventivo, deja de ser un papel de control y pasa a ser una función ejecutiva, es realmente novedosa y presenta no pocos problemas sistemáticos si pretendiéramos extenderla a todo el ordenamiento jurídico, por lo que ha de entenderse, de nuevo, como una manifestación más de la perplejidad con la que no pocos operadores jurídicos, y también el Tribunal Constitucional, asistieron a las situaciones derivadas de la pandemia, generándose a partir de la misma y de una capacidad de adaptación más bien escasa a la situación de una doctrina constitucional cuando menos peculiar.

Como puede verse, el Tribunal Constitucional fue en general muy crítico con la gestión de la pandemia en cuanto a la correcta incardinación jurídica de las medidas de necesidad adoptadas y, especialmente en las

SSTC 148/2021 y 183/2021, parece fijar la doctrina de que el estado de alarma y, a mayor abundamiento, la legislación ordinaria en materia de emergencias, no podrían limitar derechos fundamentales con una intensidad tal como para decretar confinamientos domiciliarios de ningún tipo, así como manifestar cierta desconfianza por la gestión por parte de presidentes autonómicos. Esta doctrina constitucional, por mucho que manifestamente permeada por el debate político que acompañó la gestión de la pandemia y la mayoría del Tribunal Constitucional de esos años, contó con no poco apoyo doctrinal, aunque suponía no pocos problemas a efectos de su proyección de la gestión de emergencias en el ámbito local. En primer lugar, porque la posibilidad de decretar confinamientos, e incluso dar recomendaciones de permanencia en el domicilio, no solo ha sido habitual antes de la pandemia de 2020 sin que nadie lo cuestionara, sino que lo ha sido después, ya sea frente a erupciones volcánicas o incendios forestales, por ejemplo, y no contar con este instrumento en el arsenal jurídico de la gestión de emergencias es muy problemático y puede llevar a consecuencias francamente no deseables. De hecho, en la gestión, posterior a ese debate y esas cuestionables sentencias del Tribunal Constitucional, de la emergencia por las inundaciones de la DANA de Valencia en 2024, diversos responsables autonómicos justificaron el no envío de mensajes de aviso pidiendo a la población refugiarse en zonas altas o en los pisos superiores de los edificios y no salir a la calle en el cumplimiento de esta peculiar visión del Tribunal Constitucional sobre confinamientos domiciliarios. Podría decirse que esta doctrina —o al menos su entendimiento radical— no solo es errónea, sino que ha costado ya vidas humanas. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional manifestó una evidente desconfianza, sin que se sepa exactamente por qué, pues no explicita la razón jurídica de la misma ni con base en qué precepto constitucional, hacia las decisiones de necesidad y gestión de emergencias adoptadas por órganos autonómicos y, por extensión, locales. Se trata de un elemento adicional que ha de ser tenido en cuenta: hay actores esenciales en la revisión y control jurídico de estas decisiones, como lo fue el Tribunal Constitucional en esa configuración de mayorías, que parecen asumir como más legítimas jurídicamente estas decisiones si tomadas por el poder central, obviando que en ocasiones las emergencias, simplemente, se van a producir en proximidad.

Esta desafortunada doctrina ha sido, eso sí, en parte rectificada por el propio Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (significativamente, solo tras la recomposición del mismo con cambios en sus miembros), aunque no de forma completa. Aprovechando que algunas comunidades autónomas habían desarrollado sus marcos normativos tras la pandemia,

como por ejemplo Galicia con su Ley 8/2021, de 25 de febrero, que reformó su Ley de Salud para prever medidas sanitarias excepcionales fuera del estado de alarma, esto es, en uso de sus competencias ordinarias de gestión de emergencias para la excepción, el Tribunal Constitucional se hubo de volver a pronunciar sobre estas cuestiones. La STC 136/2024 es importante porque supone una rectificación de la idea de que no se puedan decretar confinamientos domiciliarios por esta vía, pero se sigue enmarcando en una lógica de paradójica prevención del Tribunal frente a que el legislador autonómico prevea y ordene estas medidas. El Tribunal declara la nulidad de los preceptos autonómicos que habilitaban medidas preventivas y tipificaban infracciones en salud pública, conectándolo con la reserva de ley orgánica y con el marco competencial estatal (Villar Crespo, 2025). Aunque la sentencia afirma expresamente superada la doctrina que hacía depender la diferencia entre una restricción y una suspensión de derechos fundamentales de las erróneas SSTC 148/2021 y 183/2021, que la hacían depender de un proceloso y dudoso estudio de la intensidad de la injerencia, y asume con naturalidad, por fin de manera expresa, que la restricción (por ley, o por decreto de alarma cuando proceda, o por decisión de autoridades competentes en el ejercicio de competencias ordinarias) puede incluir limitaciones de alta intensidad, siempre que cumpla requisitos constitucionales, en especial proporcionalidad (que resultará absolutamente clave siempre), sosteniendo que incluso limitaciones muy intensas pueden clasificarse como restricciones siempre y cuando preserven un “núcleo” de ejercicio del derecho y se articulen a través de ley de restricción (incluido el decreto de alarma, pero no solo), lo que amplía el margen del legislador ordinario y del Gobierno en crisis sanitarias (así como de los legisladores autonómicos), sigue manifestando ciertas reticencias a que los poderes infraestatales tengan mucho que decir y, dentro de la habilitación general de la legislación básica estatal por ley orgánica, no permite su desarrollo por el legislador autonómico (paradójicamente, parece preferir una habilitación genérica y de ahí pasar directamente a la actuación de los poderes ejecutivos con ningún marco de control adicional más que el filtro y tamiz de la proporcionalidad y necesidad de las medidas, que serían completamente libres para actuar discrecionalmente dentro de ese marco, a que el legislador autonómico pueda ordenar y constreñir un poco esos juicios de proporcionalidad y necesidad pautándolos de alguna manera). En definitiva, aunque la sentencia acepta una cierta flexibilidad para que, en situaciones sanitarias graves, la ley autonómica centralice o module competencias, relativizando la rigidez de la distribución territorial de poderes (a mi juicio, acertadamente; más crítico, Villar Crespo, 2025), lo supedita a que siempre haya de existir una cobertura legal expresa para ello, lo que

no ha sido hasta ahora habitual en las normas en nuestro sistema, de modo que eso le hace ser profundamente exigente con el contenido concreto de la norma enjuiciada. Idéntico criterio es empleado poco después por la STC 141/2024, en este caso con el Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears que modificaba la Ley 16/2010, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, que también contenía medidas con potenciales restricciones de derechos fundamentales y que de nuevo no pasaron en su mayoría el tamiz constitucional, a pesar del cambio de construcción, por entender que iban más allá de lo que la legislación orgánica estatal permitía, aun aceptando la posibilidad teórica de esta participación del legislador autonómico.

Esta jurisprudencia y su evolución es de enorme trascendencia en su proyección al ámbito local, pues nos permite afirmar que los municipios pueden, ahora ya sin que quepan dudas al respecto, en cuanto que poder ejecutivo, decretar este tipo de medidas al amparo de un análisis clásico de necesidad y proporcionalidad, pero, eso sí, siempre dentro de lo que prevea la legalidad, ya sea orgánica u ordinaria, salvo que una norma especial (como un plan de emergencia autonómico) prevea medidas más concretas que puedan enmarcar aún más este juicio de ponderación. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por otro lado, refuerza la idea de que la colaboración vertical con otras Administraciones y las debidas posibilidades de control judicial de las decisiones adoptadas en este marco son siempre esenciales en estos casos. Y nos sitúa en un marco donde es clave entender en qué casos concretos, de acuerdo con la legislación ordinaria y el reparto de competencias en estas materias, serán los municipios los competentes, en algunos casos, para decretar estas medidas o, en otros, deberán colaborar y ayudar a la ejecución de medidas decretadas por otras Administraciones públicas en el contexto de sus competencias de coordinación.

3

Las competencias municipales para la gestión de emergencias

3.1

Marco normativo estatal básico y su declinación autonómica: la Ley y el Sistema Nacional de Protección Civil

Como ya se ha indicado, los municipios son un actor clave en la gestión de emergencias al ser la Administración más cercana a la ciudadanía, con un papel, por ello, fundamental tanto en la prevención como en la respuesta inmediata (extensamente detallado en Pavón y Ortiz, 2022, *passim*). Casi todos los planes de protección civil indican, por ello, al menos, actuaciones

municipales de colaboración y cooperación con los órganos competentes de la comunidad autónoma o estatales en la elaboración de los planes de emergencia, de planificación propia destinada a elaborar y mantener permanentemente actualizados los planes de actuación municipal respecto de las diversas tipologías de emergencias, siguiendo las directrices de los planes de ámbito superior y de ejecución, participando activamente en la puesta en marcha de los planes de emergencia, dirigiendo y coordinando medidas concretas como los avisos a la población o la activación de los protocolos de protección establecidos, dentro del ámbito de sus competencias, según el tipo de emergencia (Brufao Curiel, 2022).

Para delimitar con precisión la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en España, es estratégicamente crucial comprender la base constitucional y legal sobre la que se asienta el Sistema Nacional de Protección Civil. Este marco no solo define las competencias, sino que también establece los mecanismos de coordinación que son vitales en la gestión de emergencias complejas.

El anclaje constitucional del sistema se encuentra en las competencias sobre seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reserva al Estado. Aunque la “protección civil” no es una materia nombrada explícitamente en la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a partir de sentencias iniciales como la STC 123/1984 y, de manera decisiva, la STC 133/1990, ha consolidado su encaje dentro de este título competencial, a partir del cual se ha desarrollado el marco jurídico estatal básico que ha evolucionado desde la Ley 2/1985, para ser modernizado y consolidado treinta años después por la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) (Chano Regaña, 2022).

Esta norma define un modelo de competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas, cuya articulación se define por la magnitud y naturaleza de la emergencia. Así, será competencia estatal la gestión de emergencias de “interés nacional o supraautonómico”. Esto ocurre cuando la dimensión del evento, su afectación a varias comunidades autónomas o la necesidad de una dirección nacional centralizada lo justifican. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente la STC 133/1990, respalda esta potestad coordinadora del Estado para salvaguardar una dirección unitaria cuando sea necesario. En cambio, la gestión ordinaria del resto de emergencias queda en manos de las comunidades autónomas, que a partir de este marco constitucional y legal ejercen plenamente sus competencias en la gestión de emergencias que no son declaradas de interés nacional. Esta distribución ha permitido el desarrollo de legislaciones autonómicas propias, adaptadas a los riesgos específicos de sus territo-

rios, pero siempre dentro del marco legislativo común que la jurisprudencia constitucional reconoce como competencia del Estado.

Se ha explicado que, a partir de este esquema normativo, el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) ha de funcionar como un sistema por un lado único y por otro lado, por así decirlo, completamente “ordinario” (más todavía en un contexto donde, como ya se ha expuesto, este tipo de emergencias van a ser cada vez más habituales) para gestionar todo tipo de catástrofes (Ochoa Monzó, 2022). Lo que incluye de forma explícita posibles futuras emergencias de origen sanitario, como las pandemias, debiendo ser esta vía una alternativa preferente al uso recurrente del derecho de excepción, en contra de lo que fue el excesivo recurso al estado de alarma durante la crisis del COVID-19, así como otro tipo de emergencias que, solo en los últimos años, en España, han incluido al menos grandes incendios forestales, una erupción volcánica, diversas inundaciones de diferente gravedad, accidentes industriales o grandes catástrofes en infraestructuras e, incluso, un apagón masivo.

Las competencias locales están reconocidas en esta materia por nuestro ordenamiento jurídico, tanto en las normas en materia de régimen local como en las propias de la gestión de emergencias (tanto las generales como las sectoriales específicas) (véase, extensamente, Barcelona Llop, 2017). Así, las normas básicas en materia de régimen local reconocen indubitadamente una esfera local para la gestión de las emergencias, y la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su art. 25.2.b), fija como propias las competencias locales en materia de “protección civil” (vinculadas de alguna manera a la prevención y extinción de incendios), y conecta esa competencia con la obligación de prestar efectivamente el servicio de protección civil cuando así lo establezca la legislación básica. Además, el art. 26.1.c) establece como obligación de prestación a cargo de los municipios de más de 20 000 habitantes, por medio de un servicio propio de protección civil, dicha prestación. Incluso antes de analizar el marco jurídico específico en materia de emergencias, es obvio que el municipio tiene no solo un título competencial, sino también incluso, a partir de cierto tamaño, un deber activo de prestación en esta materia desde la legislación básica estatal más tradicional y consolidada, que lo obliga a estructurar capacidad de respuesta (directa o mancomunada/consorciada).

Por su parte, la referida Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), reconoce a las entidades locales como componentes básicos del sistema, y desde su art. 4.2 fija que los municipios deben tener planes de actuación y participar en la planificación territorial de las emergencias. Por último, además del binomio LRBRL/Ley 17/2015, hay palancas adicionales que

afectan a la práctica local (siempre al margen de los estados de emergencia constitucionales) y que tienen que ver con los desarrollos legislativos sectoriales, desde los que hemos tenido ocasión de conocer intensamente, como son los propios del derecho sanitario (y la LO 3/1986 de emergencias sanitarias), hasta normas en materia de incendios forestales, seguridad industrial, actuaciones frente a emergencias hidrológicas, etc. Estas normas suelen dar cobertura a medidas extraordinarias según los casos, y aunque en todos los casos la autoridad típica es autonómica, puede haber medidas de tipo local que deban adoptarse en el caso concreto en el ámbito local en situaciones de urgencia, por un lado, pero además estas normas sectoriales impactan en el municipio para la ejecución de la debida cooperación con los entes autonómicos, para lo que han de poner a su disposición sus medios (policía local, inspección, cierres, logística, etc.).

Adicionalmente, cada comunidad autónoma desarrolla también normativamente las competencias municipales en sus leyes de protección civil, con perfiles por lo general muy parecidos que desarrollan la estructura autonómica de dirección/coordiación; exigencias de planificación territorial y especial; medidas de integración de diputaciones y municipios; los centros y órganos de coordinación; la regulación de las normas sobre voluntariado y autoprotección; y el establecimiento de los deberes de colaboración de la ciudadanía (Pavón Pérez, 2022).

Por ejemplo, la Comunidad Valenciana, en su Ley 13/2010, de protección civil y gestión de emergencias, establece la necesidad de que existan planes territoriales municipales de emergencia (PTME) o su participación en el Comité Autonómico de Coordinación; Cataluña, en su Ley 4/1997, de Protección Civil, o el DL 3/2023, sobre emergencias, crea sistemas integrados donde los municipios forman parte activa; Madrid, en su Ley 17/2015, refuerza la coordinación y la obligación de planes municipales; Andalucía, con su Ley 2/2002, de Gestión de Emergencias, regula actuaciones básicas ante grave riesgo/catástrofe y el marco competencial también para Administración local, con atención a coordinación y voluntariado; o en el País Vasco tenemos la Ley 1/1996, de Gestión de Emergencias.

3.2

La gestión de emergencias en el ámbito local en el Sistema Nacional de Protección Civil

La gestión de estas competencias locales en materia de emergencias se lleva a cabo mediante instrumentos jurídicos concretos que habilitan a la Administración para intervenir en la esfera de los ciudadanos desde una obli-

gación jurídica de planificación. Entre estas herramientas, la planificación y la capacidad de limitar derechos y exigir deberes de colaboración destacan como dos de las más potentes y, a la vez, delicadas desde la perspectiva de las garantías jurídicas (Nogueira López, 2022). Los instrumentos de planificación, como los planes de emergencia generales o sectoriales, juegan así un papel determinante en la gestión de riesgos. La LSNPC y el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) establecen el marco general bajo el cual se desarrollan y coordinan los planes de ámbito autonómico y local. Estos planes no son meros documentos teóricos; son herramientas operativas que anticipan posibles escenarios de riesgo, definen medidas concretas de prevención y respuesta (como evacuaciones, cierres perimetrales o confinamientos) y han de establecer cadenas de mando claras, reforzando así los principios de jerarquía y coordinación interadministrativa.

La LSNPC ordena el sistema (planes, coordinación, categorías, declaración de interés nacional), y su definición de emergencia de protección civil es el punto de partida para encajar la actuación municipal, cuya respuesta se articula a través de planificación (territorial o especial, y su despliegue local), una activación escalonada y su necesaria coordinación con el nivel autonómico. A su vez, si se declara emergencia de interés nacional, el centro de gravedad se desplaza, con una dirección/coordinación que pasa a ser estatal, pero afectando poco al dispositivo local, que debe seguir con esa activación escalonada y necesaria coordinación con otros niveles.

El instrumento clave de la actuación municipal es el Plan Territorial de ámbito municipal. Este plan es considerado el “más básico” de todo el sistema, y su función principal es prever la respuesta inicial ante las emergencias que se originan o se detectan a nivel local.

La elaboración de estos planes es una obligación de los ayuntamientos. Para garantizar la coherencia y la eficacia del sistema en su conjunto, estos planes locales deben integrarse en los planes de ámbito superior, ya sean supramunicipales, provinciales o autonómicos. Esta integración asegura una respuesta coordinada y escalonada, evitando la improvisación y garantizando que los recursos se movilicen de manera ordenada.

Los municipios aportan recursos y desempeñan funciones operativas cruciales para la respuesta inmediata. Entre los más destacados se encuentran:

- **Policías locales:** Actúan como un recurso fundamental integrado en el sistema. Aunque dependen orgánicamente del ayuntamiento, en situaciones de emergencia su actuación se coordina bajo la dirección del plan activado a nivel superior.

- Servicios de intervención: Los servicios de intervención y asistencia en emergencias, definidos en el art. 17 de la LSNPC, participan activamente en las labores de respuesta inmediata, desde el rescate hasta la reparación inicial de infraestructuras esenciales.

- Coordinación operativa: La dirección y coordinación de la respuesta a nivel local se centraliza en el CECOPAL (Centro de Coordinación Municipal). Este órgano es el puesto de mando desde el cual se gestionan los recursos municipales y se mantiene la comunicación con los niveles superiores de la emergencia.

Por lo demás, el alcalde o alcaldesa suele ser definido por las leyes autonómicas como la máxima autoridad de protección civil en el término municipal, responsable de activar el plan municipal, declarar la situación de emergencia municipal, constituir el CECOPAL y coordinar los medios locales, así como responsable de la interlocución con los órganos autonómicos de coordinación de emergencias, que han de actuar como los centros de coordinación operativa, asumiendo la dirección cuando la emergencia se declara de nivel autonómico, en relación con la LSNPC y las leyes autonómicas de protección civil. El Estado entra cuando la emergencia es declarada, como se ha dicho, de interés nacional, a través de su órgano de coordinación (en estos momentos, el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias, CENEM).

La autonomía municipal en la gestión de emergencias encuentra sus límites, en definitiva, cuando la magnitud de la crisis supera su capacidad de respuesta o su ámbito territorial. El sistema se organiza bajo un principio de escalonamiento territorial (municipal, comarcal, autonómico, estatal), pero se hace de manera natural y funcionando como un todo, lo que implica una subordinación funcional a medida que la emergencia crece. Cuando una emergencia es declarada de interés nacional o se activa un estado de alarma, todos los recursos municipales, incluidas las Policías locales y los efectivos de protección civil, siguen trabajando en la gestión de la emergencia, pero quedan bajo la dependencia funcional y las órdenes directas de la autoridad estatal competente, que generalmente es el ministro del Interior (aunque canalizadas, lógicamente, a través de los órganos y responsables de emergencias municipales). Esta centralización de la dirección garantiza una respuesta unificada y el uso eficiente de todos los recursos disponibles en el territorio nacional, sin importar su adscripción administrativa original. De manera estrictamente equivalente, en una emergencia autonómica, esta dependencia lo será respecto de los órganos autonómicos.

En definitiva, el municipio actúa como una pieza autónoma en la gestión de emergencias ordinarias de su ámbito, pero se convierte en una pieza

funcionalmente integrada y subordinada cuando la excepcionalidad de la crisis exige una dirección autonómica o estatal. Dada esta arquitectura del sistema, las estructuras de colaboración interadministrativa y la ordenación jurídica de su funcionamiento efectivo, que no siempre han sido fáciles de entender (de forma señalada, en la gestión de la crisis asociada a la pandemia de COVID-19 este fue uno de los aspectos más conflictivos), resultan claves para lograr el buen funcionamiento del sistema y una adecuada participación de los entes locales en el mismo.

4

La colaboración interadministrativa y la colaboración público-privada para la gestión de emergencias en el ámbito local

4.1

Los conflictos en torno a los instrumentos de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas y su proyección en la gestión de emergencias

La colaboración interadministrativa para la gestión de cualquier situación, pero muy especialmente de las emergencias, tiene su apoyo en el art. 3 LRBRL, que determina la necesidad de que los municipios operen de acuerdo al principio de lealtad institucional, y emplea los instrumentos previstos al efecto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y muy especialmente los convenios interadministrativos (arts. 140 y ss. LRJSP) y los distintos mecanismos de cooperación, incluyendo la cooperación horizontal entre entidades locales (art. 150 LRJSP). Estas normas vehiculan y regulan los mecanismos que permiten que los ayuntamientos cooperen entre sí o con comunidades autónomas y Estado en la gestión de emergencias (Domínguez Martín, 2013; Covilla Martínez, 2025), incluyendo la participación en órganos colegiados de coordinación (Rodríguez Muñoz, 2022).

En este sentido, hay que diferenciar jurídicamente entre la colaboración, que, con base en el mencionado art. 3 LRBRL, determina cierto deber de actuar con otras Administraciones para fines comunes, pero sin concreción operativa; la cooperación, donde ya podemos encontrar compromisos voluntarios asumidos por dos o más Administraciones, en ejercicio de sus competencias, para una acción común; y la coordinación interadministrativa. Esta última es el instrumento realmente clave para la gestión de las emergencias, pues es la que subordina los medios y actuaciones de otros

poderes públicos a las decisiones del competente en la gestión de la emergencia, y garantiza la coherencia de las actuaciones del “mando único” a partir del reparto de competencias previsto por el ordenamiento en cada caso.

En emergencias, la clave es acelerar y densificar las obligaciones concretas en cada caso, y también las de las Administraciones locales, cuando hayan de responder a las instrucciones operativas del mando único: información inmediata, interoperabilidad, auxilio operativo, mando coordinado, y trazabilidad para control posterior; porque, en situaciones de crisis, la colaboración se transforma en parte en subordinación funcional a partir de las medidas de cooperación previstas: las autoridades civiles del territorio, Policías autonómicas y locales pueden quedar incluso bajo órdenes directas de la autoridad competente, con servicios extraordinarios.

A estos efectos, de nuevo, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto algunas disfunciones jurídicas (aunque esencialmente entre el Estado y las comunidades autónomas, sus conclusiones son trasladables a la coordinación con los entes locales) que se fueron aclarando de forma, eso sí, un tanto procelosa (véase, para una descripción más extensa, Boix Palop, 2022). Brevemente, vale la pena recordar que la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas se canalizó a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero con un funcionamiento inicialmente marcado por la controversia. El principal conflicto radicó en la naturaleza jurídica de sus decisiones, pues mientras el Gobierno central defendía que sus acuerdos eran decisiones de coordinación obligatorias adoptadas por mayoría (conforme a las previsiones de la LRSP, que de forma indubitada permiten en algunas de sus formulaciones el recurso a estas medidas de coordinación, especialmente tras las últimas reformas intervenidas —Boix Palop, 2022; Velasco Caballero, 2020b—), varias comunidades autónomas sostenían que eran meras recomendaciones que requerían consenso (según la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud). Esta ambigüedad legal, es cierto que no del todo resuelta por el legislador, provocó sonoros enfrentamientos institucionales que dificultaron una respuesta coordinada y homogénea frente a la pandemia. El Estado ejerció su competencia de coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16.^a CE) a menudo con una lógica centralista, utilizando los órganos de cooperación, como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, más como foros para comunicar decisiones ya tomadas que para una deliberación y un acuerdo conjuntos, pero aunque la regulación de las conferencias sectoriales (previstas también en la LRJSP) y del propio Consejo Interterritorial (LCCSNS) se demostró parca e insuficiente para gestionar conflictos y clarificar la natura-

leza y obligatoriedad de sus acuerdos, como se evidenció en la crisis entre el Estado y la Comunidad de Madrid en otoño de 2020, es cierto que todo este conflicto sirvió para clarificar que las competencias de coordinación permiten imponer a las otras Administraciones públicas concernidas la decisión adoptada por el encargado de coordinar (Velasco Caballero, 2020b), lo que tiene consecuencias de gran relevancia para la gestión de emergencias, al clarificar la subordinación de otras Administraciones, y en concreto las locales, a las decisiones del mando único en materia de emergencias, algo clave para un buen funcionamiento del sistema.

Trasladar este esquema de funcionamiento, a partir de los instrumentos de la LRJSP, en realidad no debiera ser complicado para la gestión de emergencias, donde, como se ha explicado, la centralización en un mando único funcionalmente adecuado a la dimensión de la crisis está en la base del propio diseño del sistema. La LSNPC diseña, de hecho, un sistema integrado de todas las Administraciones, reforzando mecanismos de coordinación para asegurar una respuesta unitaria, evitar duplicidades y garantizar el apoyo recíproco, de modo que no hay dudas de que, en el ejercicio de la misma, las competencias de coordinación ex LRJSP las tendrá el mando único en cada caso. Así, los centros autonómicos de coordinación y el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM), responsable de redes de información, alertas y dirección operativa en emergencias de interés nacional, ejercerán estas competencias y la coordinación cuando las emergencias sean, respectivamente, autonómicas y nacionales. El CENEM se configura como órgano de cooperación entre Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales para la planificación, aprobación de directrices y coordinación de recursos, mientras que, por su parte, las leyes autonómicas de protección civil replican este esquema, articulando coordinación y cooperación mediante centros 112, comisiones autonómicas de protección civil, protocolos, convenios y consorcios de bomberos y emergencias.

4.2

Breve referencia a la colaboración público-privada en la gestión de emergencias

Por último, ha de ser recalcado que, en esta como en otras materias, la colaboración público-privada resulta esencial en algunos momentos de la gestión local de emergencias. Por un lado, por medio del establecimiento de deberes del sector privado, empezando con los planes de autoprotección, con integración en los planes públicos de emergencias, obligaciones de pre-

vención y respuesta. Además, la propia LSNPC habilita la firma de convenios con entidades privadas para tareas logísticas, infraestructuras críticas o soporte sanitario. Por su parte, las leyes autonómicas suelen contemplar además, expresamente, la posible participación en la gestión de emergencias del voluntariado, de los servicios operativos y la coordinación con actores no administrativos (Pavón Pérez, 2022). Esta participación en ocasiones ha sido de una enorme importancia en la gestión de catástrofes (Vázquez Atochero, 2022), y de ella hubo ejemplos de importancia no menor en el incremento de la capacidad de respuesta pública frente a la pandemia en la gestión de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, especialmente para llegar a las zonas menos densamente pobladas (Ortiz García, 2022). Téngase en cuenta que además, como es sabido, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), prevé mecanismos de contratación de emergencia (proveedores, obras, suministros, servicios esenciales), en lo que puede ser el canal más inmediato para que los municipios hagan acopio de bienes o pongan en marcha servicios con ayuda del sector privado, sin recurrir a las requisas o al establecimiento de obligaciones. El art. 120 LCSP permite en este sentido contratar libremente lo necesario para remediar el acontecimiento o cubrir la necesidad sobrevenida, sin expediente ordinario, y se ha empleado profusamente en todas las situaciones de emergencia vividas recientemente.

5

Algunas conclusiones operativas

En conjunto, puede afirmarse que los municipios disponen de un marco competencial suficientemente claro para actuar en protección civil y, además, para organizar capacidades de respuesta que permitan prestar el servicio de forma efectiva. Ese margen de actuación, sin embargo, debe ejercerse siempre conforme a la ley y de manera coordinada con el resto de poderes públicos. Pese a las dudas y los conflictos que han aflorado en la práctica (y a la necesidad de evolución y mejora organizativa, que se hace más apremiante ante emergencias cada vez más frecuentes), el diseño general del sistema ofrece herramientas jurídicas adecuadas para una buena gestión: la clave no está tanto en rehacer el modelo como en aplicarlo correctamente, activándolo a tiempo, clarificando roles y asegurando la cooperación operativa real (en este sentido, Ochoa Monzó, 2022, quien ha resaltado y explicado, de manera particularmente acertada, hasta qué punto este marco jurídico y todos los instrumentos ya previstos y que han de existir en materia de planificación de la respuesta a la emergencia serían una base más que suficiente

para una adecuada reacción frente a las emergencias más habituales, si se cumplieran y siguieran efectivamente sus previsiones y directrices).

A su vez, la jurisprudencia constitucional reciente ha contribuido a redefinir los límites del derecho de necesidad, con el consiguiente impacto en la acción municipal para la gestión de emergencias. De la evolución de la doctrina constitucional puede desprenderse un encuadre que habilita para que, cuando exista una autoridad competencialmente responsable y se ejerza un mando único en el ámbito que corresponda, puedan adoptarse ejecutivamente, también a escala municipal, las medidas necesarias y proporcionales para contener la emergencia, incluso cuando impliquen restricciones de derechos fundamentales, siempre dentro del marco legal vigente y con el debido control de proporcionalidad.

En términos operativos, tres prioridades emergen: planificación previa sólida (con planes municipales integrados en la planificación superior y con procedimientos claros de activación), colaboración institucional efectiva (mecanismos estables de coordinación, interoperabilidad y mando y control), y respaldo normativo suficiente para que las decisiones críticas no dependan de improvisaciones en plena crisis. La evolución de nuestras sociedades y de las circunstancias ambientales y económicas que las encuadran refuerza, además, la importancia de consolidar estas estructuras cooperativas, mejorar la coordinación y dotar mejor a los entes locales, con una planificación que abarque todo el ciclo de la emergencia: preparación y prevención antes, dirección y respuesta durante, y evaluación y reconstrucción institucional después, incorporando formación, comunicación pública y aprendizaje sistemático. Todo ello es perfectamente posible con nuestro marco jurídico actual, a partir de su correcto entendimiento y, sobre todo, de la vocación de trabajar con el mismo de manera coordinada, con la vista puesta en la mejor protección de los intereses de la ciudadanía.

6

Bibliografía

Álvarez García, V. (1996). *El concepto de necesidad en derecho público*. Civitas.

Álvarez, García, V. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21. Disponible en: https://www.iustel.com/V2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422392&texto=.

Álvarez García, V. (2021). *2020, el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*. Iustel.

- Barcelona Llop, J. (2017). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 247-303. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/96/13barcelonallop.pdf>.
- Boix Palop, A. (2022). Impacto sobre la normalidad competencial de las situaciones excepcionales. Centralización y coordinación extraordinarias frente a intensificación de las técnicas cooperativas y de colaboración. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425459.
- Brufao Curiel, P. (2022). Las competencias administrativas en el ejercicio de la protección civil. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 163-180). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.
- Chano Regaña, L. (2022). Fundamentos constitucionales de la protección civil. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 109-161). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.
- Covilla Martínez, J. C. (2025). Las relaciones interadministrativas de las entidades locales a los cuarenta años de la aprobación de la LBRL. *Cuadernos de Derecho Local*, 2025, 375-398. Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2949/14_COVILLA_P375_P398_QDL_68.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la COVID-19. *InDret*, 4, 345-411. Disponible en: <https://indret.com/dogmatismo-contra-pragmatismo/>.
- Domínguez Martín, M. (2013). La configuración de la protección civil en las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Comunidad de Madrid. *Revista de Estudios Locales Cunal*, 163, 50-75. Disponible en: <https://www.revistacunal.com/actualidad/27-la-configuracion-de-la-proteccion-civil-en-las-comunidades-autonomas>.
- Lara Ortiz, M.^a L. (2021). Replantando la gestión de emergencias sanitarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 153-182. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.05>.
- Nogueira López, A. (2022). Derecho administrativo para la excepción. La respuesta jurídico-pública ordinaria para la sociedad de riesgo. *Revista General de De-*

recho Administrativo, 61. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425457.

Ochoa Monzó, J. (2022). Pandemias y protección civil: la necesidad de un sistema único y ordinario de gestión de emergencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425467.

Ortiz García, J. (2022). El papel de las agrupaciones de voluntariado de protección civil durante la pandemia: especial referencia al medio rural. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 321-365). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.

Pavón Pérez, J. A. (2022). Aproximación al régimen jurídico del voluntariado en la protección civil y la gestión de emergencias en España. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 279-319). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.

Pavón Pérez, J. A. y Ortiz García, J. (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales*. Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.

Presno Linera, M. Á. y García Majado, P. (2022). Derechos fundamentales, derecho de excepción y derecho administrativo de excepción. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425458.

Rodríguez Muñoz, J. M. (2022). La gestión administrativa del riesgo, de la legislación a la planificación, aspectos institucionales y organizativos esenciales en materia de protección civil y emergencias. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 181-228). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.

Romero González, J., Subirats i Humet, J., Boix Palop, A., Farinós i Dasí, J., Gomà Carmona, R., Marzal Raga, R. y Serrano Rodríguez, A. (2025). *Cambio climático, territorio y déficit de gobernanza*. En A. Camarasa Belmonte y J. Romero González (eds.). *Cambio climático y territorio en el Mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas* (pp. 363-411). Tirant lo Blanch. Disponible en: <https://open.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788410810570>.

- Tejedor Bielsa, J. (2022). Autorización o ratificación judicial, tutela cautelar y emergencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425463.
- Tejedor Bielsa, J., Boix Palop, A. y Nogueira López, A. (2023). *Derecho administrativo para la excepción*. Iustel.
- Vázquez Atochero, A. (2022). Voluntariado en España hoy: Del marco legislativo a la puesta en práctica. En J. A. Pavón Pérez y J. Ortiz García (coords.). (2022). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales* (pp. 261-277). Wolters Kluwer – El Consultor de los Ayuntamientos.
- Velasco Caballero, F. (2020a). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.
- Velasco Caballero, F. (2020b). ¿Obligado cumplimiento de las "actuaciones coordinadas"? Entre cooperación y coordinación sanitarias. *Blog de Francisco Velasco*, <https://franciscovelascocaballero.blog.wordpress.com/2020/10/01/obligado-cumplimiento-de-las-actuaciones-coordinadas-entre-cooperacion-y-coordinacion-sanitarias> (01/10/2020).
- Villar Crespo, G. (2025). ¿A la tercera va la vencida?: Con motivo de la enésima reconstrucción del estado de alarma tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2024, de 5 de noviembre. *Revista de Administración Pública*, 228, 161-202. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.228.06>.