

Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN
*Prof.^a titular (acreditada a catedrática)
de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid
Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4436-1855>¹*

- 1. Introducción: la importancia de la dimensión organizativa y competencial en la respuesta ante las emergencias**
- 2. El complejo marco institucional del Sistema Nacional de Protección Civil**
 - 2.1. La distribución de competencias en materia de protección civil: la competencia del Estado
 - 2.2. Las competencias autonómicas y locales
 - 2.3. Gobernanza multinivel y la necesaria coordinación interadministrativa de la protección civil
 - 2.4. Sistema de protección civil y potestades extraordinarias municipales
- 3. Las competencias del alcalde en situaciones de necesidad**
 - 3.1. La cláusula general de necesidad: contexto y justificación
 - 3.2. La previsión en la legislación ordinaria: los arts. 21.1.m) y 124.4.h) LBRL
 - 3.3. La cláusula general de necesidad como manifestación de la autonomía local en situaciones extraordinarias
 - 3.4. Condicionantes y límites del ámbito de decisión del alcalde en virtud de la cláusula general de necesidad
 - 3.4.1. *Los instrumentos formales de ejercicio: actos, reglamentos y bandos*
 - 3.4.2. *El órgano competente y el procedimiento de adopción de la decisión*
 - 3.4.3. *Condiciones sustantivas: el presupuesto habilitante para el ejercicio de esta potestad por la alcaldía*
 - 3.4.4. *Mecanismos de control ex post: la dación de cuenta al pleno*
- 4. Consideraciones finales**
- 5. Bibliografía**

Artículo recibido el 15/01/2026; aceptado el 26/01/2026.

1. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del grupo de investigación *Retos europeos y justicia climática: sostenibilidad y vivienda y servicios de interés general (REJUC)*, de la Universidad Autónoma de Madrid.

Resumen

El presente trabajo analiza la respuesta pública ante las emergencias, centrándose en la importancia de lo organizativo y competencial en un sistema de gobernanza multinivel. A la luz de las experiencias de gestión de los grandes desastres sufridos en los últimos años en España, que han evidenciado las carencias del modelo vigente, se ofrece una síntesis del marco jurídico-competencial y, sobre esa base, se presta una especial atención a las facultades de los alcaldes en situaciones de necesidad, reconocidas por la legislación local, y su articulación dentro del marco competencial del Sistema Nacional de Protección Civil, conforme a los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación y coordinación interadministrativa.

Palabras clave: *protección civil; gestión de emergencias; autonomía local; alcalde; cláusula de necesidad; gobernanza multinivel.*

The powers of the mayor facing major disasters and situations of necessity in a multilevel governance system

Abstract

This article analyzes the public response to emergencies, focusing on the importance of organizational and jurisdictional aspects within a multilevel governance system. Considering the experiences managing major disasters in Spain in recent years, which have highlighted the shortcomings of the current model, a synthesis of the legal-jurisdictional framework is provided. On this basis, special attention is paid to the powers of mayors in situations of necessity, as recognized by local legislation, and their articulation within the jurisdictional framework of the National Civil Protection System, in accordance with the principles of subsidiarity, solidarity, cooperation, and inter-administrative coordination.

Keywords: *civil protection; emergency management; local autonomy; mayor; necessity clause; multilevel governance.*

1

Introducción: la importancia de la dimensión organizativa y competencial en la respuesta ante las emergencias

La catástrofe natural sufrida a finales de octubre de 2024, fundamentalmente en la provincia de Valencia, originada por unas lluvias torrenciales (una depresión aislada en niveles altos, conocida como DANA)², ha abierto un encendido debate político y jurídico en nuestro país, al considerar que se trata de una muestra de las deficiencias del modelo de Estado autonómico descentralizado, por la falta de una coordinación interadministrativa adecuada, al menos en algunos ámbitos competenciales³. Una tragedia como esta nunca tiene una causa única⁴, pero la dramática situación vivida sí que ha puesto de manifiesto, una vez más, las carencias organizativas en el ámbito de la prevención⁵ y, en lo que aquí interesa especialmente, en la gestión de las emergencias de nuestro país⁶. Expertos de diferentes ámbitos han manifestado que, durante la DANA, y en la respuesta posterior, se evidenció una notable falta de gobernanza integrada, con ausencia de coordinación entre las Administraciones local, autonómica y estatal⁷. Como dato especialmente relevante para el objeto de este trabajo, hay que decir que solo dos de los 58 municipios valencianos con riesgo alto de inundación activaron sus CECOPAL (órganos municipales de coordinación) el pasado 29 de octubre de 2024⁸.

2. El *Barómetro de las Catástrofes en España 2024*, publicado el 26 de noviembre de 2025 por la Asociación Cluster Catástrofes, aporta datos detallados que cuantifican los impactos de todas las catástrofes naturales registradas en España durante 2024, desde el punto de vista económico, social, medioambiental y cultural.

3. Lara Ortiz (2025: 107-108) señala dos concretos defectos del Sistema Nacional de Protección Civil en este caso concreto. En primer lugar, en la fase de preemergencia, fallaron los sistemas y redes de alerta y de información. En segundo lugar, falla la fase de recuperación, que debería servir para recuperarse en previsión de nuevos riesgos semejantes en el futuro; sin embargo, las normas aprobadas en la fase de recuperación se centran en conceder ayudas y en facilitar la reconstrucción.

4. Olcina-Cantos y Díez-Herrero (2025: 8). Chinchilla Peinado (2026: 88) considera que estas devastadoras inundaciones son “acontecimientos sorprendentes e inusitados que alteran el orden de las cosas, teniendo una gran repercusión social y política, pero que, a posteriori, se intentan racionalizar de forma retrospectiva como eventos predecibles, explicables y previsibles”.

5. Sobre la distinción entre el principio de precaución y el principio de prevención, Rodríguez de Santiago (2025: 386).

6. Algo similar se puede afirmar en relación con lo sucedido el pasado verano de 2025 con la gestión de los incendios forestales.

7. Conferencia científica sobre la relación entre el cambio climático, los usos y la gestión del territorio en el Mediterráneo ibérico, celebrada en la Universitat de València, que reunió a más de 70 especialistas (*Levante, El Mercantil Valenciano*, de 1 de febrero de 2025) (consulta realizada el 21 de diciembre de 2025).

8. La Federación Estatal de Trabajadores de las Administraciones Públicas (FETAP-CGT) presentó ante el juzgado que instruye la causa sobre la DANA un informe técnico que realiza un análisis comparativo entre el Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones de la Comunitat Valenciana y el informe oficial del Centro de Coordinación de Emergencias (CCE), lo que le permite detectar varias “graves deficiencias”. Entre ellas, además de que solo dos de los 58 munici-

Como recuerda el Preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (apdo. 3), en el momento en que empieza a construirse en nuestro país un sistema administrativo moderno, advertía Javier de Burgos que “el socorro de las calamidades... no debe abandonarse a la eventualidad de las inspiraciones generosas, sino someterse a la acción constante, regular y uniforme de la administración”. Dos siglos después, es evidente que todos los poderes públicos competentes en este ámbito deben “ofrecer a cualquier persona previsión y amparo ante las catástrofes de todo tipo, ya que en ello está en juego la vida, la integridad física, el disfrute normal de bienes y derechos y la defensa de los recursos naturales y culturales, cuya protección es una, si no la más importante, de las razones de ser del Estado mismo”.

En un contexto de amplitud de sujetos implicados, constituye un elemento clave la estructura organizativa y cómo se configuren y se relacionen los distintos servicios de protección civil y, en general, los instrumentos o mecanismos de reacción frente a situaciones de emergencia, tal y como señalaba la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985, de Protección Civil, en los términos siguientes: “La extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente convierten a la protección civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización”.

Por eso, a continuación, se realiza una breve exposición del modelo organizativo español de respuesta ante las emergencias, prestando atención a las facultades reconocidas al alcalde en situaciones de necesidad y su articulación dentro del marco competencial del Sistema Nacional de Protección Civil, conforme a los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación y coordinación interadministrativa.

prios con riesgo alto de inundación activaron sus CECOPAL, que el CCE no se constituyó como CECOPI, lo que “impidió una gestión estructurada desde el centro autonómico”, y que el único Puesto de Mando Avanzado (PMA) se activó “con retraso y fuera del área afectada” el 30 de octubre. (web Onda Cero, 7 de abril de 2025) (consulta realizada el 21 de diciembre de 2025).

2

El complejo marco institucional del Sistema Nacional de Protección Civil

2.1

La distribución de competencias en materia de protección civil: la competencia del Estado

La organización institucional de la protección civil en España es una estructura compleja en la que interviene un número amplio de sujetos, tanto públicos como privados, y en la que coexisten tres niveles de Administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), dotadas de autonomía y con competencias y responsabilidades en este ámbito.

La protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad, que, a falta de mención expresa que determine a quién corresponde la competencia sobre la protección civil, encuentra actualmente su fundamento jurídico, dentro de la Constitución Española, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE), en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial (art. 2 CE) y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa (art. 103 CE). Por su parte, el art. 30.4 CE establece que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

La falta de previsión competencial expresa en la Constitución Española sobre la protección civil ha sido fuente de conflictos competenciales que han tenido su reflejo en la jurisprudencia constitucional⁹. El Tribunal Constitucional ha enmarcado la protección civil en el art. 149.1.29 CE (“seguridad pública”) y la considera como el “conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública” (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 1)¹⁰. Por tanto, de esta forma, se está configurando la protección civil como un “servicio público” (funciones públicas, en realidad) y como un “sistema”¹¹

9. Sobre la distribución de competencias de protección civil, ver Menéndez Rexach (2011a, 2011b), Lucas Tobajas (2020) y De la Quadra Salcedo Janini (2025).

10. Un análisis detallado de esta sentencia en De la Quadra Salcedo Janini (2025: 57-63).

11. López de Castro García-Morato (2014: 46). Sobre la consideración de la protección civil como servicio público y la configuración sistémica de la protección civil se volverá más adelante.

esencial y permanente, como una actividad de prestación, manifestación del *ius imperium*¹².

Que la protección civil se enmarque en la seguridad pública no significa que se atribuyan al Estado todas las competencias que tienen por objeto la defensa de la seguridad pública o del orden público. La STC 123/1984 afirma que el concepto de protección civil debe ser incluido en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, “considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano” (FJ 3), en cuyo ámbito las comunidades autónomas podrán asumir competencias al crear sus propias policías y, en su caso, al coordinar a las policías locales. No obstante, la STC 123/1984 considera que el Estado retiene, en todo caso, la capacidad de actuar en determinadas calamidades públicas, por su grado de intensidad o por el ámbito territorial: cuando el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la comunidad autónoma; o cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (De la Quadra Salcedo Janini, 2025: 63).

La STC 133/1990, de 19 de julio, justifica la competencia estatal en materia de protección civil “en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico”. Igualmente, las SSTC 113/1992, de 6 de febrero, 118/1996, de 27 de junio, y 118/1998, de 4 de junio, reiteran el argumento relativo al límite de la competencia autonómica cuando está presente un interés nacional o cuando se va más allá de los límites de la comunidad autónoma.

Sin embargo, ha de tenerse presente que “no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de ‘seguridad pública’, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución” (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2).

Por ello, la jurisprudencia constitucional ha deslindado las relaciones de la seguridad pública con otros títulos competenciales que también tienen incidencia en la protección de personas y bienes y sobre los que existen

12. Vid. Sedano Lorenzo (2011: 5) y Menéndez Rexach (2011c: 182-183).

competencias autonómicas, tanto normativas compartidas como ejecutivas¹³.

En resumen, aunque no toda la seguridad de personas y bienes, ni toda actuación encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial estatal de seguridad pública, no cabe excluir totalmente la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes, las autonómicas, para afrontar tales riesgos (De la Quadra Salcedo Janini, 2025: 67).

Por lo tanto, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, con la excepción de los estados de alarma, excepción y sitio, o cuando la catástrofe sea de carácter supraterritorial y exija la coordinación de elementos distintos de los que dispone una comunidad autónoma, o cuando la calamidad sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (STC 133/1990, de 19 de julio, FF. JJ. 3 y 5).

Según afirma el Preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC, en adelante), la validez de la legislación estatal dictada en este ámbito (la anterior Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil) fue confirmada por el Tribunal Constitucional a través de varias sentencias que reconocieron al Estado su competencia, derivada del art. 149.1.29.^a CE y, por tanto, integrada en la seguridad pública, no solo para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizandolos recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil, integrándolos en “un diseño o modelo nacional mínimo”. Las reformas de los estatutos de autonomía “confirman de manera expresa las respectivas competencias autonómicas, si bien, como es natural, con respecto de las propias del Estado y en colaboración con este” (Preámbulo LSNPC).

13. Como son, por ejemplo, aquellos que se refieren a la sanidad (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; 15/1989, de 26 de enero, FJ 3; 54/1990, de 20 de marzo, FJ 3); a la industria (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6); al medio ambiente (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3), o a los “espectáculos públicos” (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10). De la Quadra Salcedo Janini (2025: 64-65).

Cuando concurra alguno de los supuestos de emergencia nacional¹⁴, el art. 29 LSNPC exige una declaración de interés nacional¹⁵ expresa por parte de la persona titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas. Cuando la declaración de emergencia de interés nacional se realice a iniciativa del Ministerio del Interior se precisará, en todo caso, previa comunicación con la comunidad autónoma o comunidades autónomas afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública. Este precepto se declara conforme a la Constitución, interpretado en los términos señalados por la STC 58/2017, de 11 de mayo (FJ 10). La declaración de la emergencia de interés nacional supone que el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado (art. 30.1 LSNPC). En todo caso, el ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio (art. 30.2 LSNPC).

2.2

Las competencias autonómicas y locales

Las comunidades autónomas asumen un peso decisivo en materia de protección civil, correspondiéndoles la mayor parte de los instrumentos de planificación e intervención en este ámbito¹⁶. Han desarrollado competencias propias en protección civil, expresa o implícitamente asumidas en sus es-

14. De acuerdo con lo que establece el art. 28 LSNPC, "son emergencias de carácter nacional: 1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. 2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico. 3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional".

15. Sobre la caracterización de las emergencias de carácter nacional y el procedimiento de declaración, ver, recientemente, Lara Ortiz (2025: 78 y ss.). En especial, en relación con el caso de la catástrofe de la DANA de octubre de 2024, que afectó a varias comunidades autónomas, aunque, especialmente, a la valenciana.

16. Sedano Lorenzo (2011: 26) afirma que "se trata de una materia fuertemente descentralizada", lo que no impide "seguir considerando a la misma como competencia concurrente y, en ningún caso, exclusiva por parte de Administración alguna en su ámbito territorial...". Sobre la descentralización de competencias en protección civil, *vid.* también Barcelona Llop (2009: 340-342), que, en concreto, afirma que las comunidades autónomas se han asido a heterogéneos títulos competenciales para justificar sus atribuciones en materia de protección civil y aprobar una ley propia, pero que de ellos no cabe inferir una competencia universal de las comunidades autónomas en esta materia, estando "siempre condicionados por la índole de los supuestos de hecho" y no pudiendo "extenderse más allá de los de riesgo masivo o catastrófico" (p. 342).

tatutos de autonomía¹⁷ y reguladas en la legislación sectorial. De ahí que se haya llegado a afirmar que, en realidad, la protección civil es una materia de competencia autonómica, sin perjuicio de lo que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.29 CE, que fundamentalmente se refiere a situaciones en las que está en juego un interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia, y a la emanación de unas directrices básicas o comunes de protección civil “que hagan posible, en su caso, una coordinación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño nacional mínimo”¹⁸.

Las competencias autonómicas en materia de protección civil en el ámbito territorial de la comunidad autónoma comprenden la elaboración de diferentes planes de protección civil territoriales y específicos; dirigir y gestionar las emergencias dentro de su ámbito (mientras no alcancen la condición de emergencia de interés nacional); coordinar los medios y los servicios que puedan llegar a intervenir en una emergencia, sean propios o de colaboración con otras Administraciones públicas, asegurando su actuación integrada; prestar apoyo técnico y material a las distintas entidades y organizaciones que actúan en situaciones de emergencia, sean públicas o privadas; así como organizar y configurar sus propios servicios de protección civil y emergencias, de acuerdo con su potestad de autoorganización.

Sobre el alcance de la competencia de las entidades locales en este ámbito no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, aunque sí que se entiende implícita, pero sin que se concrete, al afirmar que “por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios” (STC 28/2017, FJ 3) (Barcelona Llop, 2018: 251).

Tampoco el legislador estatal, en la actual LSNPC, se ha mostrado muy prolijo a la hora de concretar las competencias de la Administración local en materia de protección civil. El art. 14.2 LSNPC menciona los planes territoriales de protección civil de ámbito local, que se elaboran para hacer

17. Esta cuestión, con más detalle, en De la Quadra Salcedo Janini (2025: 71-87), que, de manera crítica, señala que las previsiones contenidas en los estatutos de autonomía y en las normas autonómicas sobre protección civil, en buena medida, entran “en directa contradicción con la interpretación del fundamento constitucional de la distribución de competencias en la materia realizada por el Tribunal Constitucional en las SSTC 123/1984 y 133/1999”, que fundamenta el título autonómico sobre protección civil en la habilitación que establece el art. 149.1.29 CE. Esta realidad lleva al propio Tribunal Constitucional a modular su jurisprudencia y la competencia autonómica; conforme a esta doctrina, “ya no se vinculará expresamente el reconocimiento estatutario de la competencia en materia de protección civil con aquellos otros preceptos estatutarios que disponían la creación de una policía autonómica propia” (p. 87).

18. Barcelona Llop (2018: 250-251), con cita de las SSTC 133/1990 y 58/2017.

frente a los riesgos de emergencia que puedan presentarse en el territorio municipal. Sin embargo, las entidades locales quedan fuera de la capacidad de elaborar planes especiales para hacer frente a riesgos específicos (inundaciones, terremotos, incendios forestales, accidentes tecnológicos o industriales, etc.), puesto que únicamente pueden ser aprobados por el Estado o las comunidades autónomas (art. 15 LSNPC), aunque sí que se admite la participación de las entidades locales en la elaboración de los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico, con remisión a la Norma Básica de Protección Civil. También se menciona a las entidades locales en relación con la colaboración del Estado, “facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional” (art. 19.1 LSNPC), aunque sin precisar el alcance de la competencia local.

En el ámbito organizativo institucional se prevé la presencia de la Administración local en la Comisión de Coordinación que se constituya para la coordinación y el seguimiento tras la declaración por el Estado de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (art. 25 LSNPC). En estos casos pueden acordarse compensaciones a las corporaciones locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables, y subvenciones por daños en infraestructuras municipales (art. 24 LSNPC).

También se establece que una persona designada por la Federación Española de Municipios y Provincias forme parte del Consejo Nacional de Protección Civil (art. 39 LSNPC). Y la disposición adicional novena menciona a los alcaldes, al establecer que “serán competentes para la resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito de protección civil de acuerdo con lo previsto en la legislación específica que les sea aplicable”.

Ante esta indefinición y poca previsión contenida en la legislación estatal de protección civil, las obligaciones específicas que puedan corresponder a las entidades locales en este ámbito, y la concreción de sus responsabilidades, varían en función del tamaño del municipio y del marco normativo autonómico. Estas competencias pueden llegar a comprender la elaboración de planes propios de protección civil, la gestión de emergencias, actividades preventivas y de sensibilización y la dotación de estructuras administrativas estables¹⁹. De forma general, y sin ánimo exhaustivo, se puede afirmar que es habitual que las leyes autonómicas atribuyan a los municipios competencias y facultades, como elaborar y aprobar planes territoriales de protección civil; crear o promover la creación de una estructura municipal específica; elaborar y mantener el catálogo de recursos movilizables; promover el vo-

19. Sobre las competencias municipales en este ámbito, *vid.*, por todos, Barcelona Llop (2007, 2009, 2012 y 2018) y López de Castro García-Morato (2014).

luntariado de protección civil y su organización; y fomentar tareas de prevención y sensibilización de la población²⁰.

Una definición muy amplia de emergencia y de las facultades que pueden adoptar las “autoridades competentes” la podemos encontrar en el art. 21 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que entiende por emergencia “aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos”. Y, ante estas situaciones, “las autoridades competentes” podrán acordar “medidas de seguridad extraordinarias”, que sean “imprescindibles”, y “durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana”. Entre estas medidas de seguridad extraordinaria se incluyen: “el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales”. Se establece que “dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales”²¹.

2.3

Gobernanza multinivel y la necesaria coordinación interadministrativa de la protección civil

A la vista de todo lo anterior, podemos afirmar que estamos ante una competencia concurrente no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino, también, con las entidades locales. La protección civil en España ha pasado de un modelo centralizado y desconcentrado en ayuntamientos

20. Barcelona Llop (2018: 268), que, además, afirma que, ocasionalmente, se incluyen otras atribuciones municipales: asegurar la difusión de los planes de protección civil, inspeccionar los recursos y servicios propios asignados a los planes municipales, velar por las exigencias de autoprotección, recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil, etc. Ver también, con detalle, López De Castro García-Morato (2014: 67-69).

21. También definiciones amplias las podemos encontrar, entre otras normas, en el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa, que se refiere a “graves razones de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones u otras calamidades”, circunstancias en las que las autoridades civiles podrán adoptar medidas que impliquen la destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de los particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige la propia ley. Muy gráfica era la derogada Ley de Incendios Forestales de 5 de diciembre de 1968, que, en su art. 12, permitía a los gobernadores civiles y a los alcaldes, cuando los medios permanentes de que se dispusiese no fuesen bastantes para dominar un incendio, proceder a la movilización de las personas útiles, varones de edad comprendida entre los dieciocho y los sesenta años, así como del material, cualquiera que fuese su propietario, en cuanto lo estimasen preciso para la extinción del incendio. Y el art. 47.1 de la Ley de Montes de 21 de noviembre de 2003 reconoce al director o responsable técnico de las tareas de extinción poderes de movilización semejantes siempre que sea necesario y sin contar con la autorización de los propietarios correspondientes. Fernández Rodríguez (2023: 135).

a otro descentralizado en las comunidades autónomas y en ayuntamientos, en coherencia con el sistema que configura la Constitución²².

Se trata de una competencia compartida y multifuncional que se concreta en el ejercicio de autoridad y la prestación de servicios; esto es, funciones públicas en el sentido clásico del término y prestación de servicios públicos multinivel. Así configuradas, las funciones de dirección, coordinación y planificación gozan de una importancia clave para estructurar el entramado organizativo institucional público (Agudo González, 2013: 45-46). Consiste en la movilización coordinada de los medios de las distintas organizaciones públicas y privadas que puedan contribuir a controlar la situación. Es, pues, en sustancia, una competencia de coordinación con una doble proyección: horizontal, sobre los servicios sectoriales implicados (salud, incendios, tráfico, etc.), y vertical, sobre los distintos niveles administrativos (estatal, autonómico y local) (Menéndez Rexach, 2011a: 53).

De acuerdo con la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), el Sistema Nacional de Protección Civil es considerado el “instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil” (art. 1.2 LSNPC), e “integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente” (art. 3.1 LSNPC). La Ley establece la obligación de participar en las labores de protección civil al conjunto de las Administraciones públicas, así como al conjunto de los ciudadanos y a todas las personas jurídicas (art. 7 bis LSNPC), dando lugar a uno de los retos más importantes de la protección civil: la coordinación de todos los medios y recursos con un objetivo común, lograr la mayor eficiencia en la protección de los ciudadanos frente a los desastres.

Desde esta óptica, “la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema Nacional se refiere, que incumbe al Estado ex artículo 149.1.29 CE. La naturaleza misma de la materia, y la concurrencia competencial que hemos reconocido en este ámbito, imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes Administraciones competentes y su coordinación

22. Talavera Esteso (2013: 19). Sedano Lorenzo (2011: 26) afirma que “se trata de una materia fuertemente descentralizada”. Sobre la descentralización de competencias en protección civil, *vid.* también Barcelona Llop (2009: 340-342).

a nivel estatal" (STS 296/2022, de 9 de marzo, rec. 54/2021, FD 2²³) ante todo tipo de emergencias y catástrofes²⁴.

Esta comprensión sistémica de la protección civil se complementa con la tesis de la eficacia y la articulación competencial sin que existan vacíos de poder²⁵: mientras no exista declaración de emergencia de interés nacional, la dirección corresponde al nivel autonómico; declarada aquella, el ministro del Interior asume la dirección y la ordenación-coordinación de recursos estatales, autonómicos y locales (arts. 29-30 LSNPC).

En todo caso, todas las Administraciones deben actuar y coordinarse con criterio finalista, a la luz del art. 5.1 LSNPC, que establece el derecho de los ciudadanos a "ser atendidos por las administraciones públicas en caso de catástrofe, de conformidad con lo previsto en las leyes y sin más limitaciones que las impuestas por las propias condiciones peligrosas inherentes a tales situaciones y la disponibilidad de medios y recursos de intervención". Por tanto, se establece la consiguiente obligación de todas las Administraciones públicas de asistir a los ciudadanos afectados por la emergencia sin realizar valoraciones sobre la competencia, más allá de lo que sea necesario con finalidad organizativa²⁶.

En definitiva, el marco institucional de la protección civil en España está constituido por entes de carácter público o privado que interaccionan con el fin de asegurar la prevención, protección y socorro en situaciones de emergencia. Se configura como un sistema integral y coordinado, que se plasma, bajo los principios de dirección única, coordinación, cooperación, subsidiariedad, solidaridad y proporcionalidad, en la planificación, en los centros de coordinación y en los canales de alerta e información (la Red Nacional de

23. Esta sentencia conoce del recurso que se interpone contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM). La sentencia, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, desestima la tesis de una planificación estatal limitada y reafirma que el PLEGEM y la Ley 17/2015 "constituyen la cúspide normativa y organizativa del Sistema Nacional de Protección Civil, además de ser el instrumento operativo para la plena integración de Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional" (FD 2). "Estamos, por lo tanto, ante un instrumento de planificación [...] que abarca la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las demás Administraciones Públicas en las situaciones de emergencias de protección civil, con carácter general, y, por otro lado, el ejercicio de la dirección y la coordinación del conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias de interés nacional, de manera que, como tal planificación, se trata de prever de antemano la respuesta adecuada a las situaciones de emergencia que se puedan presentar" (FD 2).

24. Ochoa Monzó (2022: 37-38), que afirma la necesidad de que el sistema español de gestión de emergencias deba ser único para todo tipo de catástrofes y emergencias, incluyendo las de origen sanitario (32), que son analizadas con más detalle en este trabajo. Con anterioridad, el mismo Ochoa Monzó (1995), en su trabajo clásico, ya señalaba esa visión sistémica de la protección civil en España (317), que consideraba "el núcleo básico y centripeto" de la "intervención pública sobre los riesgos mayores" (nota introductoria).

25. Desarrollada por Lara Ortiz (2025: 82, 106).

26. Lara Ortiz (2025: 88, 106).

Información sobre Protección Civil, RENAIN, y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, RAN, y ES-Alert), garantizando la interoperabilidad entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Sobre este sistema se proyectan las previsiones relativas a la capacidad de reacción y actuación municipal, en general, y del alcalde, como autoridad local en emergencias, en particular.

2.4

Sistema de protección civil y potestades extraordinarias municipales

En las líneas anteriores se han expuesto el modelo organizativo español y la articulación del marco competencial del Sistema Nacional de Protección Civil. Sobre la legalidad ordinaria y los planes previstos en el Sistema Nacional de Protección Civil descansa, en lo que aquí interesa, la capacidad de reacción municipal ante las emergencias en los primeros momentos o mientras la situación permanece en el nivel local. Además de las competencias que la legislación sectorial ordinaria y la de régimen local atribuyen a la Administración local, se debe tomar en consideración que nuestro ordenamiento jurídico también otorga a las autoridades locales poderes extraordinarios de actuación ante situaciones de crisis. En concreto, el art. 21.1.m) LBRL, para los municipios de régimen común, y el art. 124.4.h) LBRL, para los municipios de gran población, establecen una potestad de actuación en situaciones excepcionales a través de la adopción de las medidas necesarias y adecuadas de reacción, cuando la urgencia impone decisiones de carácter inmediato.

La protección civil opera, así, como un sistema organizado, multinivel y planificado que constituye el régimen general de actuación dirigido a la prevención, respuesta y recuperación frente a riesgos y emergencias, de acuerdo con los principios de dirección única, cooperación entre Administraciones competentes y centros operativos y redes de alerta, coordinación vertical y horizontal y subsidiariedad. Pero, cuando la urgencia requiere de decisiones inmediatas, el ordenamiento habilita facultades extraordinarias y temporales en favor de los alcaldes que han de cohonestarse o integrarse con el Sistema Nacional de Protección Civil. Esta habilitación simplemente permite la adopción de una primera decisión municipal para hacer frente a la emergencia, cuando el tiempo o la intensidad del riesgo impiden esperar a la activación de los mecanismos ordinarios de reacción, y ello porque el Sistema Nacional de Protección Civil ejerce una vis atractiva para reconducir la respuesta ordinaria frente a riesgos que pueden dar lugar a una situación

de emergencia, antes de acudir al derecho de excepción (Ochoa Monzó, 2022: 1, 4, 9, 37)²⁷.

Por ello, a continuación, el apartado siguiente se ocupa de los presupuestos, instrumentos, límites y controles de esta potestad del alcalde en un intento de diferenciar entre el ejercicio de las competencias en situaciones de normalidad, el derecho de excepción y las previsiones de la legislación ordinaria ante situaciones de emergencia.

3

Las competencias del alcalde en situaciones de necesidad²⁸

3.1

La cláusula general de necesidad: contexto y justificación

El “derecho de las crisis o el derecho de necesidad”²⁹ ofrece unos poderes extraordinarios, fuera de los que se disponen en tiempos de normalidad, a las autoridades encargadas de hacer frente a una catástrofe: para prevenirla, para luchar contra ella cuando ya se ha desencadenado, y para reparar de la manera más rápida posible sus consecuencias. Sin estos poderes excepcionales no es posible una lucha eficaz contra las diferentes categorías de catástrofes, por lo que las autoridades deben disponer de ellos necesariamente, aunque con la prevención del riesgo potencial de abuso de los mismos³⁰.

Por su cercanía, los municipios y sus autoridades, y, destacadamente, los alcaldes, se sitúan en la primera línea de reacción ante situaciones de emergencia o necesidad, entendidas como aquellas circunstancias en las

27. Esta visión amplia de la protección civil en su relación con la legislación sectorial era apuntada anteriormente por el propio Ochoa Monzó (1995: 137).

28. De forma general, para más detalle sobre la construcción dogmática del contenido de este apartado, ver Álvarez García (1996). En especial (pp. 165 y ss.): concepto de necesidad en derecho público, sobre la base de la gravedad de la situación y de la puesta en peligro de un bien esencial para la vida del Estado (47 y ss.); más recientemente, Álvarez García (2021); y, sobre la cláusula general de necesidad, los poderes de necesidad municipales y el reglamento de necesidad, ver Villar Crespo (2025b: 469 y ss.). El autor sostiene que, en general, se configuran dos concepciones de “reglamento de necesidad”: en sentido amplio sería “toda actuación de las autoridades gubernativas ante situaciones excepcionales”; y, en sentido restringido, conecta “el concepto al producto normativo de las cláusulas generales de necesidad” (Villar Crespo, 2025b: 450-451). Más específicamente sobre la cláusula general de necesidad municipal y las potestades del alcalde, sin perjuicio de las referencias concretas posteriores que se harán en las siguientes páginas, ver Villar Crespo (2025c: 246-283).

29. Sobre el concepto de necesidad y estado de necesidad, ver Álvarez García (1996: 47 y ss.). La tesis más amplia del concepto de estado de necesidad, sostenida por J. Lamarque, engloba dentro del concepto de estado de necesidad “todos aquellos mecanismos jurídicos, regulados o no mediante normas constitucionales, que, ante una situación extraordinaria (crisis o guerra), permiten la concentración de poderes en favor del Ejecutivo o más raramente del Legislativo, y ello con independencia de cuál sea el órgano que adopta la decisión de concentrar tales poderes” (p. 63).

30. En este sentido, Álvarez García (2021: 297-298).

que resulta imprescindible una intervención pública inmediata para proteger la vida, los bienes y el orden público, sin posibilidad de utilizar los procedimientos administrativos ordinarios. En este contexto de situaciones excepcionales, el derecho de necesidad sustituye temporalmente a la legalidad ordinaria, al derecho de los tiempos de normalidad (Álvarez García, 2021: 298).

Gráficamente, la gestión de la crisis sanitaria de la COVID-19 obligó a multiplicar las decisiones públicas para intentar paliar sus efectos en todos los ámbitos —sanitario, social y económico— y en todos los niveles de gobierno (Navarro Gómez, 2020). De forma destacada, el ayuntamiento fue, en expresión generalizada, el primer dique de contención de la pandemia: los servicios y la asistencia municipales resultaron fundamentales para la ciudadanía y actuaron, igual que lo hicieron los sanitarios, por encima de sus capacidades³¹. Afirmaciones similares, en función de las circunstancias y las necesidades del caso, se pueden hacer en relación con las nevadas de la tormenta “Filomena”, la erupción del volcán de La Palma, los grandes incendios forestales de verano, el apagón eléctrico nacional de 2025, o las lluvias torrenciales y las inundaciones de la DANA de octubre de 2024, por citar los fenómenos más recientes y de mayor impacto, aunque no los únicos.

La atribución a las autoridades locales de poderes de actuación ante situaciones de crisis de la más variada índole es una constante histórica, lo que explica su reconocimiento tanto en los países vecinos como en nuestra tradición jurídica³². La razón por lo que esto sucede resulta evidente: el municipio es la primera línea de contacto del ciudadano con la Administración, por proximidad y accesibilidad. Incluso cuando se trata de prestaciones o competencias que no son propiamente municipales, los ciudadanos canalizan sus demandas a través de los ayuntamientos en primer lugar.

Sin embargo, el art. 116 CE, relativo a los estados de excepción, y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES), no atribuyen a la Administración local, en general, ni a los alcaldes, en particular, competencia para la declaración de estas situaciones excepcionales³³. Lo que sí que queda claro (art. 13.1 LOEAES) es que el alcalde, y el Gobierno y la Administración local en su conjunto, ostentan la condición de

31. Con más detalle, Domínguez Martín (2024a: 129-143) y Velasco Caballero (2020b).

32. Villar Crespo (2025c: 239-242; 2025b), que aporta un exhaustivo estudio sobre el origen, evolución y desarrollo del reglamento de necesidad en el derecho comparado (Alemania, Francia e Italia, pp. 39-299), así como en el derecho histórico español (pp. 303-434) y su recepción, tras la Constitución de 1978, en el derecho vigente (pp. 435 y ss.). Ver, también, los trabajos clásicos en este ámbito de Álvarez García (1996) y Ochoa Monzó (1995).

33. De hecho, en realidad, las autoridades locales quedan subordinadas a la autoridad competente, que puede ser estatal o autonómica. En concreto, lo establece el art. 91.1 LOEAES. Nada se dice sobre la posibilidad de que las autoridades locales declaren o participen en la declaración de ninguno de los estados de excepción.

“autoridad” que ejecuta o desarrolla las disposiciones y las decisiones adoptadas con fundamento en el estado excepcional matriz declarado³⁴.

Si nos centramos en la legislación ordinaria, los municipios tienen atribuidas competencias en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 25.2.c LBRL). Estos servicios son obligatorios en los municipios de población superior a 20 000 habitantes (art. 26.1.c LBRL). Esto implica que, en la actualidad, solo 394 municipios³⁵ están obligados a prestar estos servicios, aunque lo cierto es que en ellos habita la mayor parte de la población dentro del territorio nacional. En estos municipios es también obligatoria la aprobación de un plan de protección civil, según la mayor parte de las leyes autonómicas, siendo potestativa en los demás casos (Menéndez Rexach, 2011a: 55). Todo ello, de acuerdo con los mecanismos de coordinación y cooperación, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal de protección civil.

3.2

La previsión en la legislación ordinaria: los arts. 21.1.m) y 124.4.h) LBRL

Además de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a los municipios con carácter general, y esto es lo que aquí interesa, la legislación ordinaria establece canales de actuación en situaciones excepcionales. En concreto, el art. 21.1.m) LBRL habilita al alcalde, como presidente de la corporación, a “adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”. Y, para los municipios de gran población (Título X LBRL), el art. 124.4.h) LBRL establece que corresponde al alcalde “adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”.

Además, la normativa específica de los municipios de Madrid y Barcelona incluye previsiones relativas a las actuaciones de los alcaldes en situa-

34. Sin poder desbordar sus previsiones, ni gozando de autonomía de decisión en este ámbito (Villar Crespo, 2025c: 247-248). Por su parte, en relación con la crisis sanitaria de la COVID-19, Velasco Caballero (2020b) afirma que los ayuntamientos actuaron, unas veces, como Administración indirecta del Estado o de la correspondiente comunidad autónoma (sobre todo, poniendo sus policías locales a las órdenes de autoridades estatales o autonómicas); otras veces, actuaron en el marco de las decisiones estatales o autonómicas extraordinarias, aunque manteniendo un cierto margen de autonomía; y, finalmente, también hay actuaciones y decisiones municipales no vinculadas directamente a ninguna decisión supramunicipal, sino adoptadas en ejercicio de la autonomía política y administrativa de cada municipio.

35. Según datos de www.ine.es (consulta realizada el 10 de enero de 2026).

ciones de necesidad, ya que a estos municipios no les resulta de aplicación el Título X previsto por la LBRL para los municipios de gran población (en virtud de la disposición adicional sexta LBRL), en el que se incluye el art. 124.4.h) LBRL³⁶.

Dejando a un lado las especialidades de Madrid y Barcelona, la comparación de los preceptos relativos a los municipios de régimen común (art. 21.1.m LBRL) y de gran población (art. 124.4.h LBRL) nos da alguna diferencia. Primero, el término “personalmente, y bajo su responsabilidad” solo se incluye en el art. 21.1.m) LBRL. Y, en segundo lugar, no se utilizan las mismas expresiones para definir las situaciones en las que se podrán tomar estas medidas “necesarias y adecuadas”: “catástrofe o infortunios públicos”, en el art. 21.1.m) LBRL, frente a “extraordinaria y urgente necesidad”³⁷, para los grandes municipios (art. 124.4.h LBRL), con una terminología que es idéntica al supuesto habilitante del art. 86.1 CE para la aprobación de los decretos leyes por el Gobierno.

Esta diferencia terminológica lleva a plantearse si cambia el presupuesto habilitante y el legislador pretende dar un alcance mayor a la cláusula general de necesidad en los municipios de gran población respecto de los de régimen ordinario. De ser así, podría decirse que el art. 21.1.m) LBRL sería la cláusula general de necesidad tradicional de nuestro derecho en el ámbito local, mientras que la previsión del art. 124.4.h) LBRL iría más allá, incluyendo los supuestos anteriores y, además, los supuestos de “urgencia”, de carácter organizativo, económico o social por razón de las especialidades del municipio de gran población. Esto es, el art. 124.4.h) LBRL, para los grandes municipios, permitiría realizar las actuaciones de necesidad del art. 21.1.m) LBRL y, además, otras actuaciones de urgencia, que se plasman en el plano económico, social y organizativo³⁸.

36. El art. 14.3.f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, habilita al alcalde de Madrid para adoptar “las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”. Por su parte, el art. 13.1.l) de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (CMB), incluye, entre las atribuciones del alcalde, la de “adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio público, o de riesgo grave de éstos, las medidas necesarias y adecuadas, de las que debe darse cuenta inmediatamente al Plenario o a la Comisión del Consejo Municipal que sea competente por razón de la materia”. Sobre algunos problemas que pueden plantear estas previsiones contenidas en la Carta Municipal de Barcelona, ver Villar Crespo (2025c, 264-266).

37. Villar Crespo (2025c: 262) incluye una distinción entre “necesidad” y “urgencia”, citando a Álvarez García (1996: 256-257), que señala que “mientras que la necesidad es el concepto tipo, la urgencia es una modulación de este concepto, un ‘caso particular de necesidad’. Es decir, la urgencia es la necesidad cualificada por el factor tiempo”. Una medida “no será urgente si no es necesaria, pero una medida necesaria no tiene por qué ser forzosamente urgente cuando el peligro que afecta al fin a proteger por los Poderes Públicos no alcanza tal grado de inminencia que exija una intervención; intervención que, de realizarse según los plazos de actuación normales, no podría evitar la materialización del peligro, con su correspondiente resultado dañoso”.

38. En este sentido, Villar Crespo (2025c: 261-262, 269), con cita de Míguez Macho, que considera que cambia el presupuesto habilitante y que “el legislador ha querido ampliar las po-

En favor de esta posición está un argumento primario estrictamente interpretativo de la voluntad del legislador. Esto es, qué sentido tiene que el legislador opte por incluir una previsión específica (y diferente) para los alcaldes de los municipios de gran población si no es para atribuirles una habilitación mayor, teniendo en cuenta, además, que, por su tamaño y los medios de los que disponen, tienen una capacidad de actuación más amplia.

Pero, aunque el tenor literal de ambos preceptos es distinto, en la práctica, no parece razonable entender que los alcaldes pueden adoptar más o menos medidas en función del tamaño de su municipio (Rebollo Puig, 2007: 3389). Estamos en presencia de conceptos jurídicos indeterminados. Aunque pudieran introducirse matices buscando su concreción y distinguir un supuesto del otro, en realidad, no tiene mucho sentido hacer este ejercicio interpretativo fuera de su aplicación a un caso concreto, a riesgo de que la realidad desborde la aplicación de la norma (Toscano Gil, 2021: 277). No parece fácil encontrar un supuesto de hecho que pueda desencadenar la actuación unilateral del alcalde en situaciones de necesidad y que pudiera diferir según que el municipio sea de gran población o no (Barcelona Llop, 2018: 270, nota 24).

Dejando de un lado la cuestión terminológica, no parece que, en ningún caso, los alcaldes pudieran actuar más allá de las situaciones de necesidad, pues ello supondría afectar al régimen ordinario de competencias, que solo se puede alterar en razones justificadas de necesidad. Y, por otro lado, tampoco se comparte la idea de que se puedan desligar las situaciones de urgencia de las situaciones de necesidad. En otras palabras, esta facultad excepcional del alcalde no permite actuar en situaciones de “mera urgencia”, sino que solo es una habilitación para situaciones de “urgente necesidad”, si es que fuera posible distinguir entre unas y otras en la realidad, más allá de lo meramente conceptual.

En cualquier caso, se trata de una previsión “de general aplicación” a todos los municipios, según ha establecido expresamente el Tribunal Constitucional (STC 52/1993, de 11 de febrero, FJ 5; y STC 81/1993, de 8 de marzo, FJ 4), puesto que se trata de un precepto básico. Por ello, la mayoría de las comunidades autónomas no han incluido un precepto específico dentro de su normativa de régimen local que recoja la habilitación prevista en favor del alcalde en el art. 21.1.m) LBRL. Un segundo grupo de comunidades autónomas (La Rioja, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco), aunque no establecen explícitamente una cláusula general de necesidad, sí que inciden de alguna manera en ella al regular los bandos del alcalde. Y, por último, cuatro comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, Aragón e Islas Baleares)

sibilidades de hacer uso” de esta atribución, “frente a la rigurosa excepcionalidad que presenta en el régimen común”.

replican el contenido del art. 21.1.m) LBRL en su propia normativa de manera muy similar, aunque con algún matiz de redacción que en ningún caso puede ser interpretado en el sentido de suponer una restricción de la capacidad de actuación del alcalde o su supeditación a órganos supramunicipales³⁹.

3.3

La cláusula general de necesidad como manifestación de la autonomía local en situaciones extraordinarias

El reconocimiento de estas potestades al alcalde en situaciones de crisis o necesidad como expresión del reconocimiento de la autonomía local en la Constitución de 1978 ha sido propuesto por Villar Crespo (2025b: 248-256, 282-283). La garantía de reconocimiento de la autonomía local (Velasco Caballero, 2024: 15) tiene un impacto fundamental en la configuración y determinación de las competencias que corresponden a las entidades locales (Domínguez Martín, 2024a: 233 y ss.); define un ámbito de protección de los intereses locales frente al legislador, pero también exige la participación de las entidades locales (y de los ciudadanos a través de la Administración que les es más próxima) en los asuntos públicos que les afectan⁴⁰.

Junto a la Constitución, también la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) condiciona el régimen competencial municipal (arts. 3 y 4 CEAL). En definitiva, implica el reconocimiento a los municipios de una capacidad de decisión intrínseca para elaborar políticas propias y el ejercicio instrumental, para ello, de las potestades administrativas (Rivero Ysern, 2014: 234).

La autonomía local no se puede entender solamente como un límite al legislador (garantía institucional), sino que es también un principio constitucional que contiene un mandato positivo a todos los poderes públicos para que asignen competencias a los entes locales y nutran de contenido preciso a la autonomía local (Ortega Álvarez, 2000: 41-43). Así, el Tribunal Constitucional, en la crucial STC 32/1981, recurrió a la figura alemana de la garantía institucional o mandato negativo, según la cual se tiene que establecer un nexo de unión entre determinadas instituciones garantizadas por la Constitución y la necesidad de que se les reconozca un contenido competencial mínimo. Correspondería al legislador estatal y autonómico su concreción, sin otro límite que asegurar una imagen reconocible de la institución desde un punto de vista histórico o sociológico ("imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar", FJ 3). Dicha garantía es desconocida "cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus

39. Un análisis de la normativa autonómica, con más detalle, en Villar Crespo (2025c: 257-260).

40. Ortega Álvarez (2000: 34, 35, 38); Cidoncha Martín (2017: 30-31); Font i Llovet (2020).

posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”. Esto significa que, pese a que existe un reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, estas no pueden agotarlas totalmente entre sí, ya que una parte del poder constituido es atribuido conceptualmente a los entes locales, y este poder implica su intervención en todo lo que concierne a los asuntos de la comunidad local (Ortega Álvarez, 2000: 39; Velasco Caballero, 2024: 16-17). Y, dando un paso más, el Tribunal (STC 32/1981, FJ 4) delimita en positivo el contenido de la garantía institucional de la autonomía local en materia competencial. La garantía constitucional no es material (un concreto haz de competencias), sino funcional: comprende el derecho de la comunidad local de participar o intervenir, a través de órganos propios, en todos los asuntos que atañen a las entidades locales, para cuyo ejercicio los órganos representativos deben estar dotados de las potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible (Parejo Alfonso, 1981: 17 y ss.).

Cada competencia se define a través de dos elementos: una materia o sector de la realidad, y las funciones que la entidad pública puede ejercer sobre esa materia. Dentro de las distintas funciones que integran cada competencia, algunas se califican como facultades o potestades. Las facultades o potestades implican la capacidad de decidir unilateral e imperativamente; esto es, adopción de decisiones unilaterales, abstractas o concretas (disposiciones o resoluciones) que producen efectos jurídicos que se imponen a los ciudadanos como consecuencia de la especial posición jurídica de dichas organizaciones en cuanto ejercen el poder del Estado (típicamente, presunción de validez de sus actos, ejecutividad y facultad de ejecución forzosa). Desde esta perspectiva, todas las “facultades” o “potestades” suponen el ejercicio de competencias, pero no toda competencia determina la atribución de una facultad (potestad unilateral) (Chinchilla Peinado, 2019: 197-198).

Pues bien, en lo que aquí interesa, esto supone que, además de la atribución a los municipios de una serie de competencias, con financiación suficiente y ejercidas con ausencia de controles de otros niveles de gobierno, en situaciones ordinarias, a través de la cláusula general de necesidad prevista en los preceptos antes citados, se admite que la autonomía local también se manifiesta en situaciones extraordinarias, siendo imprescindible el reconocimiento de unos mínimos poderes de actuación frente a las crisis que afecten o amenacen a los municipios. Esta potestad se integra en el núcleo mínimo de autonomía imprescindible y un mandato de optimización a los poderes públicos en este sentido, a los que hace referente la reciente y relevante STC 64/2025, de 13 de marzo (Villar Crespo, 2025a). La STC 64/2025 ha dado un vuelco por completo al entendimiento clásico de la garantía

institucional de la autonomía local. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional expresamente afirma que es un principio jurídico al que el legislador está obligado a dar cumplimiento efectivo: hay un mandato constitucional al legislador de que las leyes tienen que potenciarlo al máximo. Y esta doctrina se proyecta tanto en relación con el ejercicio de las competencias ordinarias como en lo relativo a las actuaciones en situaciones de necesidad.

Estos poderes se ejercen, igualmente, sin injerencias externas o control por parte de autoridades autonómicas o estatales, dependiendo, en exclusiva, de la propia entidad local. Tales potestades se concretan en la reproducida cláusula general de necesidad a favor de la autoridad local por excelencia, que es el alcalde, para que actúe por sí mismo, dictando las “medidas necesarias y adecuadas” (en los términos del art. 21.1.m y del art. 124.4.h LBRL): no se trata de que el alcalde actúe como un mero ejecutor de las actuaciones de necesidad desplegadas por las autoridades supramunicipales (sin poder desbordar el marco en ellas preestablecido), sino que esta cláusula general de necesidad permite que el alcalde actúe y decida por sí mismo, en el ejercicio de sus funciones como presidente de la corporación y como manifestación de la autonomía local, para hacer frente a situaciones de emergencias coyunturales, distinto del derecho de excepción y fundamentado en el art. 30.4 CE y en coherencia con lo que establece el art. 3.1 CEAL: “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”⁴¹.

Por tanto, en cuanto que se le atribuye una competencia para actuar personalmente y bajo su responsabilidad, es el alcalde el que valora la oportunidad de las medidas, tanto en lo que se refiere al momento temporal en que se adoptan como en relación con el tipo de medidas a adoptar, que han de ser necesarias y adecuadas al fin perseguido y a la coyuntura a la que se pretende hacer frente (necesidad, idoneidad y proporcionalidad). Es en este sentido en el que, precisamente, ha de entenderse la referencia a la responsabilidad del alcalde, en cuanto a órgano de carácter unipersonal de la Administración local con capacidad para tomar decisiones en situaciones de necesidad.

Estas medidas se enmarcarían en las facultades generales de policía o intervención pública, entendido en sentido amplio⁴², y de organización de las estructuras y servicios municipales como cortes de vías públicas, evacua-

41. Villar Crespo (2025c: 249), que entiende (279-282) que esta referencia a la responsabilidad del alcalde responde a una motivación histórica, pero que, en la actualidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 78 LBRL, no puede considerarse que establezca un régimen especial de responsabilidad respecto del resto de sus actuaciones, ya sea desde un prisma penal, patrimonial o político.

42. Domínguez Martín (2017: 41-43), sobre el concepto actual de policía administrativa, que es muy amplio y versátil y comprende todas las heterogéneas actividades de intervención-limitación que lleva a cabo la Administración pública del siglo XXI.

ción o cierre temporal de edificios o instalaciones municipales, reasignación de efectivos municipales a servicios distintos de los habituales, movilización de servicios o dictado de información, recomendaciones o instrucciones operativas a la población, sin que puedan afectarse a derechos fundamentales sin cobertura legal específica o en la declaración de un estado excepcional en alguno de los supuestos de la Ley 4/1981.

3.4

Condicionantes y límites del ámbito de decisión del alcalde en virtud de la cláusula general de necesidad

El reconocimiento de este amplio ámbito de actuación y de decisión en favor de los alcaldes no significa que estemos en presencia de decisiones exentas de límites *ex ante* y de controles posteriores a las decisiones del alcalde. En relación con los condicionantes para tomar esta decisión, hay que tener presente que la norma establece límites o parámetros de carácter formal, procedimental y competencial, de un lado, y sustantivos, de otro.

3.4.1

Los instrumentos formales de ejercicio: actos, reglamentos y bandos

En cuanto a qué forma han de adoptar estas medidas, tampoco la legislación concreta el instrumento concreto a través del que articularlas, ya que se limita, como ya se ha señalado, a establecer que es posible la adopción de “todas las medidas” necesarias y adecuadas. A partir de esta expresión tan amplia, se ha entendido, por la doctrina y la jurisprudencia muy mayoritaria, que estas medidas necesarias se pueden adoptar tanto a través de instrumentos con forma de acto administrativo como de naturaleza normativa. Por tanto, pueden dictarse a través de decretos del alcalde (acto administrativo) y bandos, o incluso, aunque es lo menos común, a través de instrumentos de carácter normativo (“reglamentos de necesidad”, en sentido estricto). Los decretos suelen tener la naturaleza de acto administrativo, pero en los municipios de gran población, además, pueden dictarse decretos de carácter normativo (para regular cuestiones organizativas o relativas a servicios públicos) e instrucciones (art. 124.4.g LBRL) que tienen un mero carácter interno, en los términos del art. 6 LRJSP⁴³.

43. Villar Crespo (2025c: 267-268, 271), que, además, afirma (Villar Crespo, 2025a) que lo habitual, en la práctica y en la jurisprudencia, es que los reglamentos de necesidad no sean

En relación con esta cuestión, destaca el debate en torno a la naturaleza del bando del alcalde; esto es, si se trata de un acto o de una norma. El bando del alcalde, normal y ordinariamente, es un acto administrativo y carece de naturaleza normativa. Pero puede tener carácter de norma jurídica, aunque solo en situaciones de necesidad o excepción (Toscano Gil, 2021: 275). Este mismo criterio se ha reflejado en la normativa autonómica, y también es el sentido en el que se ha manifestado la jurisprudencia (Villar Crespo, 2025c: 269).

Esta consideración resulta coherente con el art. 84.1.a) LBRL, que establece que las entidades locales “podrán intervenir la actividad de los ciudadanos” por medio de “ordenanzas y bandos”, entendiendo, por tanto, que si las medidas extraordinarias que han adoptarse por la alcaldía inciden en la esfera de los vecinos deberá tener la forma de bando⁴⁴, reservando el decreto para la adopción de normas relativas al plano organizativo o interno. En la práctica, sin embargo, con carácter general, se utiliza la figura del decreto, tanto para la adopción de medidas meramente ejecutivas (actos administrativos) como para normas jurídicas con efectos *ad extra* (reglamentos de necesidad) (Villar Crespo, 2025c: 271).

3.4.2 El órgano competente y el procedimiento de adopción de la decisión

En lo que se refiere a lo competencial, tal decisión se atribuye en exclusiva y “personalmente” al alcalde, que la ejerce “bajo su responsabilidad” (art 21.1.m LBRL). El procedimiento se completa con la previsión de que, adicionalmente, se debe dar cuenta “inmediata” al pleno municipal, que se configura, por tanto, como un mecanismo de control *ex post* de la decisión del alcalde, como se verá luego.

Por tanto, esta previsión permite modificar, por razones de necesidad y emergencia, la distribución interna del poder local. En concreto, incorpora una regla que altera, para circunstancias excepcionales, todo el sistema normal de la distribución ordinaria de competencias entre el alcalde y el pleno municipal, en los términos previstos en la legislación básica de régimen local⁴⁵.

lo más común, optándose, por lo general, por la adopción de estas medidas a través de actos administrativos.

⁴⁴. “Cuando estas medidas deban dirigirse a la generalidad de los vecinos, y dotarse de publicidad, la fórmula idónea es el bando municipal” (Toscano Gil, 2021: 278). Guillén Navarro (2021: 5-6) también afirma que, en situaciones de catástrofes, el alcalde puede ejercer una competencia reglamentaria a través de los bandos.

⁴⁵. Rebollo et al. (2007: 485), Villar Crespo (2025c: 255), Velasco Caballero (2020a: 43-44).

3.4.3

Condiciones sustantivas: el presupuesto habilitante para el ejercicio de esta potestad por la alcaldía

En relación con las condiciones sustantivas o materiales de ejercicio de esta potestad, se ha de cumplir el presupuesto habilitante que está expresamente previsto en la norma, que, de forma muy amplia, establece los supuestos en los que se permite al alcalde actuar a través de este título. En concreto, hay que recordar que se trataría de supuestos de “catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos” (art. 21.1.m LBRL), para los municipios de régimen común, y, para los municipios de gran población, “en casos de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 124.4.h LBRL).

Esta configuración tan amplia de los presupuestos habilitantes permite incluir dentro de estas situaciones un amplio catálogo de supuestos que podrían encajar en los conceptos jurídicos indeterminados configurados por la norma como presupuesto habilitante para el ejercicio de esta potestad (“catástrofe” o “infortunios públicos o grave riesgo de los mismos”)⁴⁶; fenómenos naturales de toda clase (inundaciones, terremotos, incendios), alteraciones del orden público, emergencias industriales, tecnológicas, nucleares o sanitarias⁴⁷. En términos jurídicos, lo determinante es que la decisión del

46. Álvarez García (1996: 49), tras afirmar que la necesidad solo puede “desplegar sus efectos en aquellas situaciones manifiesta e incontestablemente anormales, en situaciones de crisis”, se plantea qué se entiende por crisis y, en el sentido que aquí interesa, entiende (citando a Braibant) que “el concepto de crisis se refiere a ‘fenómenos inmediatos, superficiales, pasajeros, agudos, a menudos violentos’ de naturaleza diversa, como catástrofes naturales, económicas sociales o políticas”.

47. Ver supuestos analizados por la jurisprudencia citada en Barcelona Llop (2018: 270), Rebollo *et al.* (2007: 486-487) y Villar Crespo (2025c: 273-275). Se pueden citar, a modo de ejemplo, los siguientes supuestos jurisprudenciales sobre el uso de esta potestad por los alcaldes: paralización inmediata de la actividad de una planta de obtención de ácido sulfúrico por grave riesgo para la salud pública (STS de 21 de octubre de 2003, recurso de casación n.º 8422/1988); cierre y cese de actividades de un *camping* por peligro de inundación, después de que una avenida extraordinaria de las aguas hubiera arrasado el lugar (STS de 5 de diciembre de 2001, recurso n.º 5801/1996); secuestro de la concesión del servicio público de recogida de basuras por falta de prestación en determinados lugares de la localidad, lo que creaba peligro de infecciones (STS de 23 de septiembre de 1991, recurso n.º 2068/1989).

Como ejemplo de un reciente supuesto en el que la jurisprudencia ha considerado que no concurren los supuestos habilitantes de la potestad, se puede citar la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Girona, de 14 de diciembre de 2024 (rec. 266/2022), que anula los decretos municipales dictados supuestamente al amparo del art. 21.1.m) para imponer medidas inmediatas sobre el abastecimiento de agua frente a incidencias en la captación y el suministro por problemas con la concesionaria. El juzgado aprecia que las incidencias del servicio no dan cobertura para el uso de la potestad del art. 21.1.m) LBRL, y que existen vías ordinarias específicas (intervención o secuestro del servicio concesional, requerimientos y ejecución conforme al título concesional), sin necesidad de acudir a la cláusula extraordinaria del art. 21.1.m) LBRL. Concluye la sentencia que ni concurría el presupuesto invocado por el alcalde para adoptar las medidas acordadas, ni estas eran las proporcionalmente necesarias y adecuadas, ni tenían la limitación temporal exigible, por no concurrir “catástrofe/infortunio” y por falta de proporcionalidad y temporalidad de las medidas, recordando que deben ser “necesarias y ade-

presidente de la corporación municipal pueda ampararse en motivos racionalmente defendibles, y que observe el principio de proporcionalidad⁴⁸.

Ante la amplitud con que es configurada esta potestad por la legislación local, y los supuestos en que se ha hecho uso de ella y que han sido validados por la jurisprudencia, cabría preguntarse si estamos ante una competencia universal y extraordinaria del municipio, en cualquier materia, prácticamente omnímoda, que supere, incluso, las competencias materiales del municipio⁴⁹, o si, por el contrario, en cuanto que es una excepción al régimen competencial ordinario, habría que entender que solo se altera, por razones de necesidad y emergencia, la distribución interna del poder local, no la articulación competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios. Según la primera postura, no parecería que pudieran adoptarse decisiones más allá de las propias competencias municipales "ordinarias". Lo cual no impide que, de acuerdo con las leyes sectoriales, los alcaldes estén ampliamente apoderados para tomar numerosas decisiones de emergencia, en los términos que se establecen en la legislación sectorial (como en la de protección civil, antes señalada, o en la sanitaria)⁵⁰.

Así entendido, en cuanto que el ámbito de decisión del alcalde en ejercicio de esta potestad se circunscribe al ámbito competencial propio municipal, se plantearían, al menos, dos dudas. La primera, qué sentido tiene una cláusula de necesidad de este tipo si se trata del ejercicio de competencias propias municipales. Se trataría simplemente de una previsión de carácter procedimental interna, para agilizar la toma de decisiones dentro del consistorio, pero sin que habilite para actuar más allá de las competencias municipales. Y, de otro lado, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la atribución de competencias de la LBRL (art. 25.2.f, y art. 26.1.c, que establece que únicamente los municipios de más de 20 000 habitantes deberán prestar el servicio de protección civil), la mayor parte de los municipios españo-

cuadas" y de alcance provisional. Afirma la sentencia: "el precepto no está pensado [...] para solventar déficits puntuales de los servicios que son competencia de las administraciones locales, o para solucionar incumplimientos de las obligaciones asumidas por los gestores de un servicio público, o para evitar asumir sanciones por el incumplimiento de las obligaciones económicas de dichos gestores, ni tampoco para solucionar situaciones duraderas de una mala prestación de dichos servicios que vengán produciéndose desde hace años sin seguir los procedimientos legalmente establecidos, bien para obligar a quienes, por cualquier título (esto no es relevante para la aplicación del precepto analizado), gestionen o presten dichos servicios a que presten correctamente el servicio o corrijan las deficiencias existentes en su prestación, bien para garantizar económicamente dicha correcta prestación y el cumplimiento de las obligaciones asumidas, bien para suspender, resolver o asumir la gestión directa de los mismos, por medio de cualquiera de las modalidades previstas en las normas legales de aplicación y siguiendo los procedimientos y trámites establecidos para cada supuesto; modalidades y procedimientos previstos, básicamente, en la LCSP y, en el ámbito local, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales" (FD 2, *in fine*).

48. En estos términos, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Girona, de 14 de diciembre de 2024 (rec. 266/2022).

49. Rebollo *et al.* (2007: 486), Velasco Caballero (2020a) y Villar Crespo (2025c: 252, 275).

50. Velasco Caballero (2020a: 43-44) y Villar Crespo (2025b: 256).

les no podrían ejercer la potestad de necesidad, por ser de tamaño menor. La consecuencia sería que gran parte de los municipios quedarían sin posibilidad de actuar por sí mismos ante situaciones de emergencia fuera de las competencias ordinarias, quedando en las manos de la Administración autonómica y estatal, sin poder reaccionar con independencia de ellas. No parece que esto sea coherente con la previsión de una cláusula general de necesidad que, en buena lógica, justamente se establece para hacer frente a situaciones que requieren una actuación inmediata y perentoria⁵¹ por parte de aquella Administración, la local, que, por cercanía, pudiera ofrecer una respuesta más rápida.

También hay que tener en cuenta que, en relación con esta potestad del alcalde, la STC 81/1993, de 8 de marzo (FJ 4), estableció que su ejercicio no supone una vulneración del reparto de competencias, dado que “se trata de situaciones extraordinarias y [...] constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas situaciones”.

Por todo ello, parece razonable entender que la cláusula de necesidad en favor del alcalde es algo diferenciado, aunque complementario, de la competencia atribuida a los municipios en materia de protección civil y del resto de la legislación sectorial que atribuye competencias a los municipios. De hecho, la condición de “autoridad competente” o “Administración competente”⁵² a la que se refiere la legislación sectorial para tomar decisiones de emergencia la adquiriría el alcalde en virtud de la cláusula general reconocida por el art. 21.1.m) LBRL y en el art. 124.4.h) LBRL.

En definitiva, así entendida, la legislación local habilitaría a la alcaldía para adoptar esas primeras medidas para dar una respuesta inmediata en los momentos iniciales ante situaciones excepcionales de emergencia. La razón es que en todos los municipios hay un alcalde y es la autoridad, la única autoridad, con capacidad para tomar decisiones en esos primeros

51. En apoyo de esta posición podemos citar la conceptualización que Álvarez García (1996: 256) hace de necesidad y de urgencia: “los Poderes Públicos tienen la obligación de actuar cuando una situación fáctica hace peligrar la realización de uno de los fines considerados como esenciales por el grupo social, teniendo dicha actuación su justificación última en el concepto jurídico de necesidad”; “a veces no sólo es indispensable que los Poderes Públicos actúen, sino que, si se quiere conseguir la realización del fin, es imprescindible que actúen con una cierta rapidez”; “hay urgencia cuando los Poderes Públicos no sólo tienen que actuar, sino que [...] tienen que hacerlo con una rapidez tal, que no permite que se respeten las reglas de actuación ordinaria que rigen la actuación de los Poderes Públicos” (las mayúsculas están presentes en la cita original). “Una determinada situación será normal, excepcional o crítica en relación con algún otro elemento. Este elemento no es ni más ni menos que un valor o un interés que la sociedad considera digno de protección” (49).

52. Así, el art. 7bis LSNPC hace referencia a “las autoridades competentes”. También el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, alude a la “autoridad sanitaria”; asimismo, se refiere a las “Administraciones públicas competentes” el art. 15 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (Villar Crespo, 2025c: 252-253, 256).

momentos de incertidumbre que requieren una respuesta rápida. Luego, en su caso, llegarán las autoridades supralocales, que podrán asumir la dirección de la emergencia, utilizando los medios y recursos que ellas sí que tienen y de los que, sin embargo, frecuentemente el alcalde no dispone. Si la situación de necesidad o de emergencia amenaza con prolongarse días o semanas, será el momento de pensar en pasar de la provisionalidad de esas primeras respuestas a la declaración formal del estado de excepcionalidad (estado de alarma, excepción o sitio), que sustituirá la provisionalidad inicial y la intervención de las autoridades más inmediatas, más cercanas, por una organización *ad hoc* dirigida por el Gobierno o, por delegación suya, por el presidente de la comunidad autónoma, a cuyas órdenes directas quedarán todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado, los integrantes de los cuerpos de policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales y los demás trabajadores al servicio de las mismas (arts. 7 y 9 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio) (Fernández Rodríguez, 2023: 143).

Esta configuración de la cláusula de necesidad permite entender mejor la diferencia entre el ejercicio de las competencias en situaciones de normalidad, el derecho de excepción y las previsiones de la legislación ordinaria ante situaciones de emergencia.

Por último, también se puede incluir entre los posibles condicionantes sustantivos o materiales el elemento temporal. Esto es, la decisión en torno a en qué momento y por cuánto tiempo se pueden adoptar estas medidas. De nuevo aquí nos tenemos que plantear que estamos en presencia de una potestad que habilita para no aplicar el régimen ordinario con carácter excepcional y claramente coyuntural, por lo que solo se justifica su ejercicio por el tiempo imprescindible para hacer frente a la situación de emergencia que se plantee, sin que se pueda prolongar más allá del tiempo estrictamente necesario y sin que suponga una modificación estable de la realidad (Villar crespó, 2025c: 272).

3.4.4

Mecanismos de control *ex post*: la dación de cuenta al pleno

Por último, en cuanto a los mecanismos de control *ex post*, una vez adoptada la decisión y ejercida esta potestad extraordinaria del alcalde, como ya se ha señalado, se debe dar cuenta “inmediata” al pleno municipal (art. 21.1.m LBRL y en el art. 124.4.h LBRL). Salvo esta previsión genérica, no se concreta ni cuándo, esto es, qué inmediatez se exige, ni cómo será el control que puede llevar a cabo el pleno, más allá de que le sea comunicado.

Partiendo de una regulación tan genérica, tal y como está configurado, más que un control de carácter sustantivo o de fondo, parece un requisito meramente formal y procedimental, pensado para ejercer el control político sobre la decisión adoptada por el alcalde, que, de esta forma, da cuentas al pleno sobre la oportunidad política de las medidas adoptadas. El sentido de dar cuenta al pleno está relacionado con el necesario control democrático de las actuaciones del alcalde, en cuanto miembro del Gobierno municipal, que dirige y coordina. Al pleno y sus comisiones corresponde controlar la acción del alcalde, de sus concejales delegados y de la junta de gobierno local (arts. 22.2.a y 123.1.a LBRL). Es, por tanto, un control puramente político y no de legalidad o validez (Toscano Gil, 2021: 284).

En cuanto a la exigencia de inmediatez de la medida, la norma establece que el traslado al pleno para la rendición de cuentas debe producirse inmediatamente. Lo razonable es entender que esta dación de cuenta al pleno debería incluirse en el orden del día del primer pleno ordinario que se celebre tras su adopción, sin perjuicio de la opción de llevarlas a un pleno extraordinario que se convocara a tal efecto⁵³. En línea va lo exigido por el art. 13.1.I) de la Carta Municipal de Barcelona, que establece que se debe dar cuenta “en la primera sesión que se celebre”.

Su posible consideración como un requisito de carácter formal tiene trascendencia en relación con las consecuencias que se pueden derivar de la omisión de este trámite procedimental. Nada dice el legislador tampoco al respecto. Dada su expresa previsión en la cláusula general, parece que su omisión implicaría la nulidad de las medidas que tengan contenido normativo, por vulnerar los requisitos esenciales del procedimiento previstos en la propia ley habilitante (ex art. 47.2 LPAC). Más dudas plantea el supuesto en el que se autoricen como meros actos administrativos. Aunque podría entenderse que estamos ante el supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e) LPAC, también se puede considerar como una mera irregularidad no invalidante, si bien la jurisprudencia no es pacífica en este punto⁵⁴.

Puesto que esta dación en cuenta al pleno se configura como un control *ex post* de la decisión del alcalde que constituye una mera formalidad de carácter político y que no es un trámite esencial para la configuración de la adopción de las medidas, lo razonable es no considerarlo como un requisito sustantivo del acto. Estamos más en presencia de un trámite meramente formal, por lo que, en coherencia con esta naturaleza, y haciendo un paralelismo con la consideración que merece a la jurisprudencia la omisión de otros trámites formales, lo razonable sería entender que estamos ante

53. Toscano Gil (2021: 285); Villar Crespo (2025c: 276-277).

54. Villar Crespo (2025c: 277), con cita de esa jurisprudencia.

una mera irregularidad no invalidante o, a lo sumo, una causa de anulabilidad del art. 48 LPAC.

Es fundamental tener presentes —se debe insistir en ello— dos rasgos característicos de la dación en cuenta al pleno. El primer rasgo es que se trata de un control posterior a la toma de la decisión e, incluso, a la eficacia y la ejecución de las medidas adoptadas, que son eficaces desde que se produce la comunicación a los vecinos del bando, sin tener que esperar a su traslado posterior al pleno (Toscano Gil, 2021: 284). Incluso lo usual es que, cuando se produzca la dación en cuenta al pleno, la medida ya haya sido ejecutada, por cese de la situación de necesidad. Y, en segundo lugar, se ha de tener presente que la norma no establece capacidades decisorias al pleno, ni prevé que tenga que ratificar la decisión o pueda bloquearla o incidir en ella de ningún modo. Recordemos: no se trata de un control de carácter sustantivo o de legalidad, sino de carácter político, de oportunidad. Por lo tanto, el control del pleno se quedaría, también, en dicho plano político.

4

Consideraciones finales

En la actualidad, junto a los riesgos que se podrían calificar como clásicos (inundaciones, incendios forestales, seísmos, accidentes industriales, etc.), existen nuevos riesgos (o se han intensificado⁵⁵ o modificado⁵⁶ los tradicionales), que son complejos y globales (medioambientales, energéticos, nucleares, biológicos, químicos, tecnológicos).

En el ordenamiento jurídico español, la protección civil es una función de los poderes públicos (más que un auténtico “servicio público”) que tiene por objeto la protección física de personas y bienes en situaciones de emergencia que pongan en peligro su integridad, con independencia de la causa (catástrofes naturales o acciones de origen humano) y sin necesidad de declaración formal de excepcionalidad (estado de alarma, excepción o sitio)⁵⁷.

55. López de Castro García-Morato (2011: 251-252) advertía del problema de las inundaciones en España y ponía de manifiesto el carácter creciente del riesgo de inundaciones. Sobre la tendencia creciente en el número de catástrofes y sus costes económicos y medioambientales, también, Talavera Esteso (2013: 22). Sin embargo, Chinchilla Peinado (2026: 89) afirma que “la posibilidad y previsibilidad” de la producción de las inundaciones “era, es y será altamente probable. No se trata de sucesos atípicos. [...] La incertidumbre aquí se sitúa no tanto en su producción como en el momento exacto en que acaecerán y la intensidad que tendrán. La respuesta jurídica a ese riesgo reside en la planificación hidrológica y urbanística”.

56. Así sucede con los incendios forestales convectivos, a los que se califica como de sexta generación o de megaincendios, que “lanzan tanta energía que crean su propia climatología y hacen que estén fuera de nuestra capacidad de extinción” (Rodríguez-Chaves Mimbrero, 2024: 3).

57. Definición literal tomada de Menéndez Rexach (2011a: 53). También su conceptualización como función pública o conglomerado de funciones públicas en Barcelona Llop (2018: 271) y Agudo González (2013). Ver también, en López de Castro García-Morato (2014: 47, 85-86),

Dicho de otro modo, la protección civil se concibe desde una perspectiva integral, comprendiendo una amplia política de seguridad que abarca, también, campos o ámbitos peligrosos, de forma completa y que afecta a competencias transversales: medio ambiente, urbanismo, sanidad, policía, etc. Al tiempo, el marco institucional de la protección civil en España implica a un número amplio de sujetos, tanto públicos como privados, interviniendo los tres niveles de las Administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas y Administración local). Esto hace que, en el caso de España, más que de un único Sistema Nacional de Protección Civil, se pueda hablar de “sistemas integrados” de protección civil (Sedano Lorenzo, 2011: 25): el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) integra los sistemas autonómicos y locales. El concepto de “sistema de protección civil”, permite su configuración a través de una estructura de sistemas en escalones (nacional, autonómico y municipal), con “subsistemas” cooperantes e interdependientes entre sí, que se integran en el sistema nacional (López de Castro García-Morato, 2014: 47, 85)⁵⁸ y que, necesariamente, tienen que actuar coordinadamente y en un marco de colaboración fluida y normalizada (Barcelona Llop, 2007: 24).

Todo lo anterior pone en evidencia la necesidad de alcanzar una gobernanza integrada y la optimización de los recursos de todas las Administraciones públicas implicadas, para compatibilizar los medios y recursos disponibles.

A pesar de la reforma de la legislación llevada a cabo en 2015 y, a partir de ella, de los instrumentos en materia de protección civil, en ocasiones, se ha puesto de manifiesto y se ha criticado la existencia de ciertos desajustes o contradicciones entre la normativa vigente y la realidad o la falta de eficacia en la calificación de los niveles de gravedad potencial: el modelo presenta zonas de indeterminación competencial o funcional, algo así como “estructuras líquidas”, lo que puede dar lugar a ineficiencias asociadas a los límites transfronterizos entre los diferentes sistemas de protección, o con otras funciones o servicios (Talavera Esteso, 2013: 19, 53).

La LSNPC recoge expresamente el principio de subsidiariedad, junto con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación, en la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional (art. 3.2 LSNPC), y prevé que los recursos del Estado puedan ponerse a disposición de las demás Administraciones sin necesidad de que exista una emergencia de interés nacional formalmente declarada (art. 19 LSNPC). También se puede entender que está implícito en el supuesto tercero de los establecidos por el art. 28

su configuración como servicio público y como sistema, con especial referencia a la legislación local. Recientemente, Lara Ortiz (2025: 84-85), que apuesta por su calificación como servicio público, recoge el debate doctrinal al respecto.

⁵⁸. Esta visión ha sido avalada por la jurisprudencia. Ver STS 296/2022, de 9 de marzo (rec. 54/2021, FD 2), en los términos ya señalados.

LSNPC, que permitiría al Estado ejercer competencias ejecutivas en materia de protección por la existencia de una emergencia de interés nacional: "las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional".

El principio de subsidiariedad implica que actúa primero la Administración más cercana al ciudadano, normalmente la Administración local o la autonómica. Esto es, una vez que se detecta una emergencia, sería la Administración local la que asumiría en primer lugar la responsabilidad de hacer frente a dicha situación. Solo cuando el alcance de la situación de emergencia o los medios o recursos que se deban emplear excedan de su capacidad, se activa el siguiente nivel de emergencia. Además, esto justifica el protagonismo de los municipios en las actividades de prevención y de fomento de la autoprotección, de acuerdo con el principio de proximidad recogido en la Carta de Autonomía local (art. 4.3)⁵⁹.

En definitiva, las catástrofes naturales o las que se puedan vivir por la acción del hombre, las potenciales crisis sanitarias, las emergencias energéticas o los accidentes tecnológicos ponen de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos de respuesta ágil y eficaz en los distintos niveles de gobierno. Y, en este contexto, la Administración local y, a su cabeza, los alcaldes adquieren una relevancia destacada como primer agente institucional que puede (y debe) ofrecer respuestas y atención ante una situación de emergencia o necesidad, además de asegurar una actuación coordinada y cooperativa con el resto de sujetos con competencias en este ámbito.

Es en este contexto en el que hay que comprender las facultades extraordinarias que la cláusula general de necesidad reconoce en favor de los alcaldes en el art. 21.1.m) LBRL, para los municipios de régimen común, y en el art. 124.4.h) LBRL, para los municipios de gran población. La diferente redacción de ambos preceptos no parece que se pueda entender como el reconocimiento de ámbitos de actuación distintos. En todo caso, en la práctica, las medidas adoptadas por los alcaldes en ejercicio de esta facultad, que forma parte del núcleo de la autonomía local⁶⁰, se producirán en el marco de los principios de necesidad, idoneidad, proporcionalidad y temporalidad, con dación de cuenta al pleno.

La previsión de esta potestad en favor de los alcaldes resulta muy valiosa para hacer frente a situaciones de emergencia o necesidad: habilita, de forma excepcional, la reacción inmediata de la autoridad municipal (el alcalde) cuando la urgencia impide acudir a los cauces ordinarios. Con todo, lo escueto de la previsión legal, integrada por varios conceptos jurídicos in-

⁵⁹. En este sentido, López de Castro García-Morato (2014: 69).

⁶⁰. En los términos sentados por Villar Crespo (2025c), como ya se ha señalado anteriormente.

determinados, genera incertidumbre en cuanto a su concreción y aplicación práctica⁶¹. Por ello, resultaría conveniente precisar legalmente todos los elementos que configuran normativamente la potestad (presupuesto habilitante, temporalidad de la vigencia de la medida, instrumento formal a través del cual adoptar la decisión, requisitos procedimentales, alcance y momento del sometimiento al control posterior del pleno municipal), así como imponer la exigencia de una motivación reforzada de la decisión que establece las medidas, estableciendo, así, parámetros de control más claros. Igualmente, sería necesario que el legislador tomara conciencia de la necesidad de regular expresamente cómo encaja esta potestad extraordinaria en la arquitectura del Sistema Nacional de Protección Civil⁶².

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, esta potestad extraordinaria de los alcaldes se incluye en el Sistema Nacional de Protección Civil y en la planificación dictada en este ámbito. En la práctica, opera en el arranque de la emergencia, o cuando la incidencia de dichas situaciones se mantiene en el nivel local, y se repliega tan pronto como la emergencia escala o se produce la activación del plan correspondiente. Mientras esté vigente el plan territorial municipal, allí donde exista, o se active el plan autonómico correspondiente, el alcalde actúa como autoridad competente y se integra en la cadena de dirección única definida por la Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 524/2023) y el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, en sincronización con los centros de coordinación (112; el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias, CENEM; los Centros de Coordinación Operativa, CECO; y los Centros de Coordinación Operativa Integrados, CECOPI) y con los protocolos de información y alerta (la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, RENAIN; la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, RAN; y ES-Alert). De esta forma, se intenta asegurar la coherencia vertical, la cooperación con

61. De igual forma, se ha señalado en las páginas anteriores que la legislación estatal de protección civil está marcada por la indefinición y poca previsión en lo que se refiere a las obligaciones específicas que puedan corresponder a las entidades locales en este ámbito. Por ello, la concreción de sus responsabilidades varía en función del tamaño del municipio y del marco normativo autonómico.

62. En el plano constitucional, para evitar las incertidumbres competenciales, y en coherencia con el reconocimiento en favor del alcalde de la capacidad de adopción de medidas reactivas ante catástrofes o emergencias, desde la doctrina se ha abogado por “la ampliación de la denominación y el contenido del capítulo V del título I de la CE para que el artículo 55 comprenda la habilitación a los Gobiernos y las Administraciones competentes para adoptar, por razón de urgencia, con carácter temporal y sin necesidad de suspender derechos o libertades, medidas adecuadas, incluso preventivas, frente a situaciones extraordinarias de catástrofe o calamidad pública o de riesgo grave para la salud que, cuando comporten limitaciones o restricciones del ejercicio de derechos y libertades, deberán ser proporcionadas a los fines perseguidos” (Parejo Alfonso, 2023-2024: 134; también recogido por Villar Crespo, 2025c: 253).

los niveles autonómico y estatal y la interoperabilidad y trazabilidad de las decisiones, en los términos antes expuestos⁶³.

5 Bibliografía

Agudo González, J. (2013). Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 86, 13-48.

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

Álvarez García, V. (2021). Los fundamentos del derecho de necesidad en tiempos de la Covid-19. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 48, 297-314.

Barcelona Llop, J. (2007). *La protección civil municipal*. Madrid: Iustel.

Barcelona Llop, J. (2009). Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en protección civil. En A. Galán Galán y C. Prieto Romero (dirs.). *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*. Barcelona: Huygens Ed.

Barcelona Llop, J. (2012). Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil. *La Administración al Día*. INAP [revista electrónica], 3 de abril de 2012. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1057915>.

Barcelona Llop, J. (2018). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*, 9, 247-303.

Chinchilla Peinado, J. A. (2019). Principios y conceptos fundamentales del derecho de organización. En AA. VV. *Fundamentos de Derecho Administrativo* (pp. 187-203). Madrid: Ediciones UAM.

Chinchilla Peinado, J. A. (2026). La desagregación en la planificación de las obras hidráulicas frente a las inundaciones. En *El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después. Actas del XIX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 88-95). Madrid: INAP.

Cidoncha Martín, A. (2017). La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 45, 12-100.

⁶³. Sobre la coordinación y cooperación interadministrativa en este ámbito, con más detalle, Domínguez Martín (2026).

- De la Quadra Salcedo Janini, T. (2025). La distribución de competencias en materia de protección civil. *Informe comunidades autónomas*, 2024, 55-102.
- Domínguez Martín, M. (2017). Regulación y control local de las actividades económicas: licencias, declaraciones responsables y comunicaciones. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho económico local* (pp. 41-71). Marcial Pons.
- Domínguez Martín, M. (2024a). *Despoblación rural y envejecimiento: políticas públicas y servicios municipales de protección y atención a las personas mayores*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Domínguez Martín, M. (2024b). Municipios: competencias y potestades. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 231-257). Madrid: Marcial Pons.
- Domínguez Martín, M. (2026). La protección civil ante los grandes desastres: cuestiones organizativas. En J. A. Chinchilla Peinado, F. Iglesias González, J. Agudo González y M. Domínguez Martín. *Homenaje al Profesor Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid*. Madrid: RDU Ediciones.
- Fernández Rodríguez, T.-R. (2023). El Derecho de excepción. Carencias y contradicciones. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, 131-145.
- Font i Llovet, T. (2020). Gestión de servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la ciudad y la contratación local. En L. Tolivar Alas y M. Cueto Pérez (dirs.). *La prestación de servicios sociosanitarios. Nuevo marco de la contratación pública* (pp. 21-45). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guillén Navarro, N. A. (2021). Los bandos de alcaldía en el ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210.
- Lara Ortiz, M.^a L. (2025). La eficacia del Sistema Nacional de Protección Civil a prueba. Análisis de la DANA de octubre de 2024. *REAF-JSG*, 41, 73-111.
- López de Castro García-Morato, L. (2011). La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*. Madrid: La Ley.
- López de Castro García-Morato, L. (2014). La organización de la protección civil municipal. El caso de la Comunidad de Madrid. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 171, 44-90.
- Lucas Tobajas, A. B. (2020). La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 209, 215-254.

- Menéndez Rexach, Á. (2011a). Concepto de protección civil. Distribución de competencias. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 49-63). Madrid: La Ley.
- Menéndez Rexach, Á. (2011b). Protección civil y emergencias en la legislación autonómica. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 111-176). Madrid: La Ley.
- Menéndez Rexach, Á. (2011c). Resultados y reflexiones ante la proyectada reforma de la legislación estatal. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 177-192). Madrid: La Ley.
- Navarro Gómez, C. (2020). Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia. *BLOG IDL-UAM*, 20-05-2020. Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/los-ayuntamientos-ante-la-tesis-del-covid-innovacion-y-resiliencia/>.
- Ochoa Monzó, J. (1995). *El riesgo jurídico de los riesgos mayores: la protección civil* [tesis doctoral]. Universidad de Alicante.
- 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.
- Olcina-Cantos, J. y Díez-Herrero, A. (2025). Inundaciones en España: el papel de la planificación territorial. *Ciudad y Territorio*, LVII (223), 7-46.
- Ortega Álvarez, L. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *Justicia Administrativa*, núm. especial, 33-54.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios Locales.
- Parejo Alfonso, L. (2023-2024). Algunas reflexiones y sugerencias para la actualización de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 130-137.
- Rebollo Puig, M. (2007). Artículo 124. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (pp. 3371-3399). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rebollo Puig, M., Gosálbez Pequeño, H. y Rodríguez Portugués, M. Á. (2007). Artículo 21. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (pp. 433-596). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Rivero Ysern, J. L. (2014). *Manual de Derecho Local* (5.ª ed.). Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2025). Los hechos en el Derecho administrativo del riesgo. *InDret*, 4, 370-411.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2024). Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos? *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 59.
- Sedano Lorenzo, A. (2011). La Unidad Militar de Emergencias y la Protección Civil en el Estado de las Autonomías. *Revista General de Derecho Constitucional*, 11.
- Talavera Esteso, F. (2013). El Sistema Nacional de Protección Civil. *Cuadernos de estrategia*, 165, 19-68.
- Toscano Gil, F. (2021). Los bandos del alcalde en situación de necesidad. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 267-288.
- Velasco Caballero, F. (2020a). Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 23-45.
- Velasco Caballero, F. (2020b). Derecho local y Covid-19. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 59, 237-266.
- Velasco Caballero, F. (2024). *Tratado de Derecho Local*. Madrid: Marcial Pons.
- Villar Crespo, G. (2025a). El reconocimiento de cláusulas generales de necesidad a favor del Alcalde como expresión de la autonomía municipal ante situaciones extraordinarias. *Acento Local* [blog], 25-06-2025. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-reconocimiento-de-clausulas-generales-de-necesidad-a-favor-del-alcalde-como-expresion-de-la-autonomia-municipal-ante-situaciones-extraordinarias/>.
- Villar Crespo, G. (2025b). *El reglamento de necesidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Villar Crespo, G. (2025c). Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 67, 224-290.