

# Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal

GUILLERMO VILLAR CRESPO  
*Administrador Civil del Estado.*  
*Doctor en Derecho*

## 1. Introducción

## 2. Apuntes de derecho comparado

- 2.1. Derecho alemán
- 2.2. Derecho francés
- 2.3. Derecho italiano

## 3. El desarrollo histórico en España

- 3.1. Los poderes de las autoridades locales en el siglo XIX
- 3.2. Un cambio de mentalidad: el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 y la Ley municipal de 1931
- 3.3. El desarrollo bajo el régimen franquista: la desconexión entre poderes de necesidad del alcalde y autonomía municipal

## 4. Los poderes de crisis del alcalde bajo la Constitución de 1978: en especial, la cláusula general de necesidad municipal

- 4.1. La autonomía como fundamento constitucional de la cláusula general de necesidad municipal
- 4.2. El ámbito de aplicación: legislación básica, *lex repetita* y especialidades por razón del municipio
  - 4.2.1. *El art. 21.1.m) LRBRL como precepto básico*
  - 4.2.2. *Las habilitaciones de la normativa autonómica de régimen local*
  - 4.2.3. *Las especialidades en los municipios de gran población*
  - 4.2.4. *La posición singular de los municipios de Madrid y Barcelona*
- 4.3. La expresión jurídica: actos, reglamentos y “bandos” de necesidad
- 4.4. Requisitos y límites: las especialidades de la cláusula general de necesidad municipal

---

*Artículo recibido el 11/12/2024; aceptado el 09/01/2025.*

- 4.4.1. *El cumplimiento del presupuesto habilitante*
- 4.4.2. *La dación de cuenta al pleno*
- 4.4.3. *La responsabilidad patrimonial: ¿existe una responsabilidad personal del alcalde?*

## **5. Algunas reflexiones finales**

## **6. Bibliografía**

### **Resumen**

El presente trabajo analiza los poderes de necesidad del alcalde en el derecho comparado y, especialmente, en el español. Se atiende para ello a la configuración y evolución de su régimen jurídico desde el siglo XIX hasta la actualidad. Se examina también la posición de dichas potestades bajo la Constitución Española de 1978, realizando una especial alusión a la cláusula general de necesidad prevista en el artículo 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Se profundiza también en la trascendencia constitucional de tal habilitación y en su relación con la autonomía municipal, así como en su aplicación a los distintos tipos de municipios presentes en la normativa española, atendiendo, finalmente, a las particularidades propias de esta cláusula en lo concerniente a sus requisitos y límites en su activación. Por último, se realizan una serie de reflexiones finales.

Palabras clave: *alcalde; entidades locales; autonomía local; autonomía municipal; poderes de necesidad; derecho de necesidad; derecho de excepción.*

### ***The mayor's powers of necessity in crisis situations: general necessity clauses and municipal autonomy***

#### **Abstract**

*This article examines the powers of necessity vested in mayors under comparative law, with a particular focus on Spanish legislation. It traces the historical development and legal framework of these powers from the 19th century to the present day. The article pays special attention to their status under the Spanish Constitution of 1978, highlighting the general necessity clause articulated in Article 21.1.m) of Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime. It further explores the constitutional implications of this authorization, its interaction with municipal autonomy, and*

*its application across various types of municipalities recognized in Spanish legislation. The article also delves into the specific requirements and limitations governing the activation of this clause. Concluding reflections are provided to summarize the findings and their broader implications.*

**Keywords:** mayor; local governance; municipal autonomy; necessity powers; necessity law; exceptional measures.

## 1 Introducción

Hace algo más de sesenta años, el profesor J. M.<sup>a</sup> Boquera Oliver pronunció una conocida ponencia sobre las potestades de las autoridades locales ante situaciones de necesidad. En ella afirmaba que “si en algunos ambientes se repitiera el título en mi conferencia oiría, como rápida contestación a la cuestión que suscita, éstas o parecidas palabras: ‘Por favor, no siga; no perdamos el tiempo. Plantear sobre lo que pueden hacer, o dejar de hacer, las autoridades cuando los acontecimientos ponen en peligro los intereses básicos de una comunidad, la vida misma de sus miembros, es una cuestión académica, un puro bizantinismo jurídico que, al tener por fondo situaciones muchas veces trágicas, resulta, incluso, un poco molesta. En circunstancias extraordinarias las autoridades —locales o centrales— pueden hacerlo todo; todo lo que estimen conveniente”.

Y añadía: “[s]in embargo, la experiencia demuestra que, con frecuencia lamentable, pero inevitable, el tema que me corresponde exponer se convierte en objeto de apasionada e insistente conversación del hombre de la calle; se convierte en preocupación humana, cordial y vibrante, y se aleja muchísimo de lo académico o teórico en su sentido peyorativo”<sup>1</sup>.

Molesto o no, el debate no solo se ha mantenido en la doctrina académica y en la jurisprudencia, sino que se ha acrecentado en los últimos años. Los fenómenos naturales en los que se han visto obligados a intervenir los poderes locales —tales como la tormenta “Filomena”, la erupción del volcán de La Palma, o la DANA en distintas provincias españolas—, unidos a otros de mayor alcance —la propia crisis de la COVID-19—, han revitalizado la discusión en torno a tales poderes de necesidad y, en coherencia, al problema de su acomodo en el marco constitucional vigente. La cuestión entonces no

---

1. Boquera Oliver (1963: 193).

radica tanto en si pueden hacer todo lo que estimen conveniente, sino, más bien, bajo qué fundamento constitucional y legal están habilitados a ello, a través de qué medios y, en definitiva, con qué límites.

El tema que se aborda a lo largo de las siguientes líneas no es ya, pues, baladí. La experiencia reciente ha demostrado que las situaciones de crisis son cada vez más comunes. En un mundo globalizado y cambiante, amenazado por cambios inciertos —tecnológicos, climáticos, biológicos, etc.—, resulta más necesario que nunca perfilar las potestades ante situaciones extraordinarias de las que gozan los alcaldes. Y es que, dada su posición privilegiada respecto del origen de las calamidades y catástrofes, se sitúan en la primera línea defensiva, impidiendo, en su caso, su extensión a núcleos poblacionales y territoriales de mayor amplitud.

Como podrá apreciarse a lo largo de las siguientes líneas, la problemática tiene hondas raíces históricas y diversas soluciones en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Con el presente trabajo se pretende realizar algunas aportaciones a su configuración bajo el marco constitucional vigente.

## 2

### Apuntes de derecho comparado

Los ordenamientos de nuestro entorno atribuyen a las autoridades locales una serie de potestades de actuación ante situaciones excepcionales desde muy diferentes prismas. Ahora bien, tales diferencias solo lo son en origen, dado que, a la postre, terminan por optar por una solución idéntica: la adjudicación a los poderes locales de facultades para dictar las “medidas necesarias”, independientemente del mecanismo jurídico empleado.

### 2.1

#### Derecho alemán

Las potestades de necesidad de las autoridades locales en Alemania no gozan de una regulación concreta o sistemática centrada específicamente en ellas, sino que se incardinan en torno al denominado derecho de prevención de peligros (*Gefahrenabwehrrecht*). Este corpus jurídico aparece en Alemania como un acervo normativo integrado dentro del derecho de policía y del orden, estando dirigido a prevenir los distintos riesgos y peligros

de la vida común, disponiendo los medios jurídicos necesarios para que los poderes públicos puedan actuar en consecuencia<sup>2</sup>.

A tal efecto, las distintas leyes, tanto generales como especiales, otorgan a las “autoridades competentes” la capacidad de incoar medidas estándar (*Standardmaßnahmen*) para prevenir o neutralizar el peligro; medidas que se complementan con una cláusula general (*Generalklausel*) de cierre para el caso de que las previsiones legales concretas sean insuficientes. En efecto, no se puede prever todo. Y precisamente por ello la cláusula general juega en el derecho de prevención de peligros un papel fundamental.

Bajo la denominación de “autoridades competentes” se integran tanto las de carácter federal como las de los *Länder* (v. gr., un ministro a nivel federal o regional), como, claro está, las locales. En este punto, además de las leyes generales de policía y de las especiales por razón de la materia, la normativa de régimen local reconoce también ciertas atribuciones a las autoridades locales —no siempre al alcalde, sino que depende del *Land* en cuestión— para incoar medidas extraordinarias, bajo la rúbrica, comúnmente, de “potestad de decisión de urgencia” (*Eilentscheidungsrecht*)<sup>3</sup>.

Ahora bien, la atribución “material se encuentra en las leyes que integran ese derecho de prevención de peligros, pudiendo los alcaldes y demás autoridades hacer uso de las medidas estándar y, especialmente, de las cláusulas generales en ellas contenidas<sup>4</sup>, esto es, tanto en la legislación general de policía<sup>5</sup> como en la legislación específica por razón de la materia

2. En general, sobre el tema, *vid.* Götz y Geis (2021); Schmidt (2020); Schenke (2018); Bäcker *et al.* (2018); Cusy (2017); o, en fin, Knemeyer y Schmidt (2016). Sobre esta cuestión, así como sobre la Policía alemana y su derecho, es fundamental en nuestro idioma Fuentes i Gasó (2002), obra recientemente reeditada (2020) y que incluye su artículo (2017). También, en nuestro idioma, *vid.* Ibler (2010).

3. Rodríguez de Santiago *et al.* (2010: 85). Los textos regionales de régimen local lo atribuyen a diversas autoridades, permitiendo actuar en materias competencia del pleno. Así, el artículo 37.3 de la normativa municipal del estado de Baviera, de 22 de agosto de 1998 (*Gemeinordnung für den Freistaat Bayern*), que indica que el “primer alcalde” está autorizado para adoptar disposiciones urgentes (*dringliche Anordnungen*) en lugar del Pleno o del Comité, así como a adoptar negocios que no puedan posponerse, exigiéndose la comunicación al Pleno o Comité en la siguiente sesión. Por su parte, la Ley Constitucional de régimen local de Sajonia-Anhalt de 17 de junio de 2014 (*Kommunalverfassungsgesetz*) atribuye en el artículo 65.4 esta competencia al *Hauptverwaltungsbeamte*. Y, en fin, el artículo 30 de la Ley de régimen local de Turingia, de 28 de enero de 2003 (*Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung*), en sentido similar a los casos anteriores, la atribuye directamente al alcalde.

4. Y es que, como recuerda Fuentes i Gasó (2002: 398 y ss.), son las Administraciones locales, del municipio (*Gemeinde*) y de la comarca (*Kreis*), quienes “ostentan, en todo el territorio del *Land*, la responsabilidad de la ejecución ordinaria de las funciones preventivas en los múltiples campos administrativos del Derecho de prevención”.

5. El derecho de policía alemán tiene su base a nivel central en la Ley Federal de Policía (*Bundespolizeigesetz, BPolG*), de 19 de octubre de 1994, que contiene multiplicidad de medidas estándar en sus artículos 21 y siguientes. Tales previsiones son complementadas con la cláusula general presente en el artículo 14. Ahora bien, esta norma rara vez se utiliza, dado que el

(salud pública, aguas, etc.)<sup>6</sup>. Estas “medidas” desplegadas por las distintas autoridades —incluidas, se insiste, las locales— terminan por materializarse en distintas intervenciones administrativas y, concretamente, en actos administrativos y reglamentos, dependiendo de su eficacia jurídica; distinción que, además, ha planteado algún que otro problema<sup>7</sup>.

La solución del derecho alemán es, como puede advertirse, eminentemente práctica. A diferencia de —como veremos— las presentes en el derecho italiano, francés o español, este tipo de actuaciones integradas en el entramado jurídico del *Gefahrenabwehrrecht* no se conciben como extraordinarias o de necesidad. Su configuración legal, jurisprudencial y doctrinal —si se me permite— se encuentra plenamente “desdramatizada”, esto es, ausente de un aura de excepcionalidad, así como sometidas estas actuaciones a un frondoso acervo jurisprudencial y doctrinal construido en torno al principio de proporcionalidad<sup>8</sup>. Los poderes de necesidad de las autoridades locales gozan aquí, en definitiva, de una depurada base jurídica, que trata de evitar problemas interpretativos en la materia.

## 2.2 Derecho francés

El sistema jurídico francés parte de unos presupuestos diametralmente opuestos al alemán al que nos acabamos de referir. Y es que, aunque existen

---

grueso competencial en materia de seguridad pertenece a los *Länder* y por ello, en la práctica, serán sus leyes de policía las que vayan a activarse para la protección de la seguridad pública.

6. A nivel federal, entre otras muchas, pueden citarse la cláusula general del artículo 100 de la Ley para la ordenación de los recursos hídricos, de 1 de marzo de 1960 (*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts; Wasserhaushaltgesetz* o *WHG*), las previsiones de los artículos 22 y siguientes —y, especialmente, la cláusula general del artículo 24— de la Ley Federal para la protección frente a la contaminación (*Bundes-Immissionsschutzgesetz* o *BImSchG*), o, claro está, las distintas previsiones contenidas en la “Ley de protección frente a infecciones” (*Infektionsschutzgesetz*, o *IfSG*), que tanta importancia tuvo en la lucha contra la crisis originada por la COVID-19.

7. Con motivo de la COVID-19, muchas de estas medidas estándar y cláusulas generales fueron activadas, dictándose a su amparo actos y reglamentos que, como se sabe, gozan de un régimen jurídico diferenciado (emisión, control, efectos, anulación, etc.), planteándose distintas dudas respecto al establecimiento de medidas restrictivas a través de uno u otro instrumento. Sobre el tema, *vid.* Ziegler (2020).

8. La funcionalidad de las medidas estándar y de las cláusulas generales no se conecta exclusivamente con situaciones de crisis o de necesidad, sino que pueden ser activadas ante todo tipo de contextos (ordinarios y extraordinarios). De hecho, como recuerdan Knemeyer y Schmidt (2016: 56-57), el recurso de la cláusula general no solo se activa ante situaciones de peligro no previstas por la normativa vigente, sino también en otros supuestos, incluyendo “casos de menor importancia” (*Bagatellfälle*), esto es, sin entidad suficiente como para que sea precisa una previsión legal específica. Precisamente por ello se obvian aquí expresiones tales como *contra legem* o adjetivos como “de necesidad” a las medidas que pueden ser adoptadas.

algunas previsiones que atribuyen a las autoridades competentes la posibilidad de actuar ante situaciones de crisis y se adjudica a los prefectos y alcaldes franceses la competencia para el mantenimiento del orden público, lo cierto es que, en la práctica, la solución es mucho más simple.

Ello gira en torno a la “teoría de las circunstancias excepcionales” (*théorie des circonstances exceptionnelles*). Esta noción se materializa en una corriente jurisprudencial con fundamento en la cual se permite a las autoridades competentes que, ante una situación extraordinaria, puedan actuar incluso quebrando la ley siempre que con ello se persiga la protección de personas y bienes<sup>9</sup>. Pues bien, con fundamento en ella las autoridades locales están habilitadas para dictar las medidas que estimen convenientes, siempre que, claro está, se cumplan los requisitos y los límites que la jurisprudencia ha venido elaborando<sup>10</sup>. Es ejemplificativo al efecto el conocido *arrêt Lecocq* de 1944, para el caso del alcalde<sup>11</sup>, así como el importantísimo *arrêt Rodes* de 1983, para el caso del prefecto<sup>12</sup>, con competencias en el departamento correspondiente como autoridad del Estado. Además, y al igual que en el derecho de prevención de peligros alemán, las “medidas” (*mesures*) adoptadas se materializan en actos administrativos o en reglamentos, atendiendo a su eficacia jurídica<sup>13</sup>.

Como puede apreciarse, el enfoque francés de esta cuestión resulta un tanto desconcertante. Especialmente en el país en el que llegó incluso a entronizar a la ley<sup>14</sup>. Tal vez por ello la doctrina haya tratado de justificar que esta teoría no supone la ruptura del principio de legalidad, sino únicamente ante el reconocimiento de una “legalidad ampliada” (*legalité élargie*), contemplada jurisprudencialmente ante situaciones extraordinarias y “cuyo contenido y límites aprecia el propio juez”<sup>15</sup>.

9. Sobre el tema, puede consultarse cualquier manual o tratado de derecho administrativo francés actual, en el que se trata esta cuestión. En cualquier caso, ya con carácter más específico, *vid.* Mathiot (1956: 413-428); Nizard (1962). En lengua española, véase Álvarez García (1996: 101 y ss.).

10. Pueden consultarse las referencias a la jurisprudencia del Consejo de Estado francés a las que aludiremos a continuación en Long *et al.* (2021). También, traducido a nuestro idioma, *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado francés*, 1.ª ed., Boletín Oficial del Estado-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017.

11. En este supuesto, el Consejo de Estado consideró que un alcalde, ante una situación extraordinaria en la que la legislación vigente no era suficiente y no era posible reunir al concejo municipal, podía adoptar las medidas necesarias procediendo a la creación y recaudación temporal de un impuesto sobre los ingresos obtenidos en los establecimientos de comerciantes y empresarios del municipio.

12. En este caso, el Consejo de Estado francés, ante el riesgo de erupción del volcán “La Soufrière”, validó una actuación del Prefecto prohibiendo la circulación y la navegación, así como ordenando la evacuación de personas en la isla de Guadalupe.

13. Nizard (1962: 163 y ss.) recuerda que las “medidas” se traducen tanto en “decisiones individuales” (*décisions individuelles*) como en “reglamentos de necesidad” (*règlements de nécessité*).

14. A tal efecto, *vid.* García de Enterría (1999: 125 y ss.).

15. Gaudemet (2018: 133).

Así las cosas, el ejercicio de los poderes de necesidad de las autoridades locales francesas se realiza sin fundamento legal alguno, rigiéndose por el acervo jurisprudencial existente en la materia y quedando sometido a un estricto control judicial.

## 2.3 Derecho italiano

La posición italiana resulta especialmente interesante. La normativa de seguridad pública prevé una miríada de actuaciones en favor de las autoridades competentes para actuar ante situaciones extraordinarias. Al igual que en el modelo alemán, estas contienen una serie de medidas estándar o nominadas (*provvedimenti necessitati*) que se completan con una cláusula general de cierre. Ello puede encontrarse en distintas leyes especiales por razón de la materia y, en el caso que nos ocupa, en la normativa de régimen local, en favor tanto del prefecto como del alcalde, en su ámbito territorial correspondiente, esto es, provincia y municipio, respectivamente.

Lo particular en este caso es la configuración de la cláusula general de necesidad, a la que se denomina “poder de ordenanza” (*potere di ordinanza*). La activación de tal potestad permite a las autoridades competentes dictar “ordenanzas de necesidad” (*ordinanze di necessità*), las cuales gozan de un régimen jurídico peculiar<sup>16</sup>.

Por un lado, porque su activación permite “inaplicar” (*derogare*) la eficacia de las leyes vigentes, para así poder confrontar la situación extraordinaria con plena libertad<sup>17</sup>. Y, por otro, porque tales ordenanzas de necesidad –pese a que comúnmente se aluda a la expresión “medidas” o “actuaciones” (*provvedimenti*)– se manifiestan en actos administrativos y solo muy extraordinariamente como reglamentos, cuestión que, no obstante, ha sido puesta en duda en los últimos años por la doctrina italiana<sup>18</sup>.

16. La literatura jurídica en la materia es extensísima desde que Giannini (1948: 348 y ss.), más tarde recogido en una obra posterior (2002), realizase esta distinción entre ordenanzas de necesidad y actuaciones de necesidad. Son destacables, por su tradición y profundidad, Bartolomei (1979) o Cavallo Perin (1990), así como los demás escritos a los que haremos referencia a continuación.

17. Estamos ante un tipo de eficacia distinta de la “suspensión” (*sospensione*) o de la “derogación” (*abrogazione*). Sobre el tema, *vid.* Rescigno (1964: 303-305), Cavallo Perin (1990: 400 y ss.), así como Italia (1977). Puede consultarse también cualquier manual o tratado moderno de derecho constitucional italiano.

18. La Corte Constitucional, en su sentencia núm. 4, de 12 de enero de 1977, afirmó que las ordenanzas pueden ser “(eventualmente) normativas”, lo que terminó por agravar la discusión. Al efecto, son interesantes las reflexiones de Morbidelli (2016: 33-70, especialmente 59 y ss.), así



En cualquier caso, la normativa de régimen local es ciertamente generosa a la hora de atribuir estos poderes. En favor del alcalde, destaca el Decreto Legislativo núm. 267, de 18 de agosto del 2000, por el que se aprueba el Texto Único de las Leyes sobre la ordenación de los entes locales (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, TUEL), que reconoce estos poderes en los artículos 50.5<sup>19</sup>, 54.4<sup>20</sup> y 54.6<sup>21</sup>. Por su parte, similares poderes se encuentran reconocidos a los prefectos en el artículo 2 del Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, TULPS), aprobado por Real Decreto núm. 773, de 18 de junio de 1931<sup>22</sup>. Su utilización ha sido muy extensa, no solo en materia de catástrofes naturales o cuestiones menores, sino también para hacer frente a la COVID-19<sup>23</sup>.

La original solución italiana se sitúa así entre la “desdramatización” que se produce en el derecho alemán de las cláusulas generales de nece-

---

como —ya a raíz de las actuaciones dictadas con motivo de la COVID-19— Castelli (2022: 37-100, especialmente 66 y ss.).

19. Precepto que autoriza al alcalde a adoptar ordenanzas coyunturales y urgentes (*ordinanze contingibili e urgenti*), en el territorio local, “en caso de emergencia sanitaria o de higiene pública”, así como “en relación a la urgente necesidad de actuar en aras de superar situaciones de grave descuido o degradación del territorio o perjuicio del decoro y habitabilidad urbana, con especial referencia a las necesidades de protección de la tranquilidad y descanso de los residentes, interviniendo también para ello en materia de horario de venta, incluso de comida para llevar, y de suministro de bebidas alcohólicas y espirituosas”.

20. Su dicción es la siguiente: “El alcalde, como autoridad del Gobierno, adopta motivadamente medidas, incluso de carácter coyuntural y urgente, respetando los principios generales del ordenamiento, con objeto de prevenir y eliminar aquellos peligros graves que amenazan la seguridad pública y la seguridad urbana”, añadiendo que estas medidas habrán de ser previamente comunicadas al prefecto, a fin de preparar los instrumentos necesarios para implementarlas.

21. Este inciso indica: “En casos de emergencia, relacionados con el tráfico o con la contaminación atmosférica o acústica, o cuando, debido a circunstancias extraordinarias, se exijan particulares necesidades del servicio público o por razones de seguridad urbana, el alcalde podrá modificar los horarios de los establecimientos comerciales, empresas públicas y de los servicios públicos, así como, de acuerdo con los jefes territorialmente competentes de las administraciones interesadas, el horario de apertura de las oficinas públicas ubicadas en el territorio, adoptando las medidas mencionadas en el párrafo 4”.

22. Reconoce este artículo —hoy todavía vigente— que “el prefecto, en caso de urgencia o de grave necesidad pública, está facultado para adoptar las medidas indispensables (*provvedimenti indispensabili*) para la tutela del orden público y de la seguridad pública”. Las sentencias de la Corte Constitucional 8/1956 y 26/1961 se pronunciaron, precisamente, sobre este precepto, admitiendo su constitucionalidad, pero indicando que debía adaptarse a los principios constitucionales. Sobre esta reinterpretación, es clásico Crisafulli (1961: 886 y ss.). Desde una perspectiva más actual, *vid.* Trombetta (2021).

23. Se hizo uso de estos poderes a nivel local para combatir el coronavirus, lo que provocó que el Decreto-ley núm. 9, de 2 de marzo de 2020, de medidas urgentes en materia de contención y gestión de la emergencia epidemiológica del COVID-19, con ánimo de coordinar las actuaciones en la materia, indicase en su artículo 35 que, “tras la adopción de las medidas estatales de contención y gestión de la emergencia epidemiológica del COVID-19, no podrán ser adoptadas, y las ya adoptadas devendrán ineficaces, ordenanzas del alcalde coyunturales y urgentes dirigidas a hacer frente a la emergencia indicada que contradigan las medidas estatales”.

sidad y las actuaciones *contra legem* francesas. Un sólido corpus jurisprudencial, avalado incluso por la propia Corte Constitucional italiana (desde las históricas sentencias 8/1956 y 26/1961, hasta alguna más reciente como la 198/2021), termina por delimitar el régimen de las ordenanzas de necesidad, que —sin desmerecer su importantísima aplicación en el marco de la protección civil<sup>24</sup>— tiene una marcada relevancia en el plano local, tal y como ha podido exponerse.

### 3

## El desarrollo histórico en España

La configuración de los poderes de necesidad de las autoridades locales en España responde a una serie de condicionantes y avatares históricos, cuya importancia considero imprescindible para poder entender su posición actual.

Los rasgos fundamentales de esta evolución pueden, en apretada síntesis, concretarse en tres puntos diferenciados. La primera fase, que abarcaría gran parte del siglo XIX, se caracterizaría por la preeminencia de los jefes políticos y gobernadores civiles, así como —en coherencia— por el acusado centralismo en el ejercicio de estos poderes de crisis, que se encontraban a menudo carentes de habilitación legal explícita. En un segundo punto, se produce un cambio de paradigma con la aprobación de los estatutos de 1924 y 1935, que otorgarán al alcalde no solo una habilitación específica para actuar ante situaciones excepcionales, sino también una posición preponderante al efecto, orientando su ejercicio como presidente de la corporación. Y por último, en una tercera etapa que comprende el régimen franquista, la figura del alcalde se terminará por consolidar como institución local predilecta para confrontar situaciones de necesidad, aunque volviendo al tradicional centralismo, al ejercerse tales potestades en su calidad de delegado del Gobierno. Estas tres fases pasan a analizarse en las siguientes líneas con mayor profundidad.

### 3.1

## Los poderes de las autoridades locales en el siglo XIX

La llegada del constitucionalismo a nuestro país traerá consigo la reorganización de la planta local y, con ella, la atribución a sus autoridades

<sup>24</sup>. De acuerdo con el régimen previsto en el Decreto Legislativo núm. 1, de 2 de enero de 2018, que aprueba el Código de Protección Civil (*Codice della protezione civile*).

de ciertas competencias para la gestión ordinaria de la vida vecinal, así como también de otros poderes precisos para combatir situaciones extraordinarias<sup>25</sup>.

Los mermados mimbres de un Estado liberal en construcción demandaron la creación —o, más bien, actualización— de dos autoridades locales de honda tradición patria: los alcaldes y los jefes políticos, figura última que terminará por reconducirse a la del gobernador civil<sup>26</sup>. A estas dos instituciones se les atribuirán desde pronto competencias para hacer frente a las distintas situaciones extraordinarias, que pueden dividirse —para mayor facilidad expositiva— en los dos grupos que han venido a integrar la *summa divisio* del derecho de necesidad en nuestro país: las derivadas de la mano del hombre (“orden público”) y las provocadas por otras fuerzas ajenas a lo humano<sup>27</sup>.

En lo que concierne a las situaciones de crisis derivadas de la acción humana, estas serían confrontadas y reconducidas desde la tradicional noción de “orden público”. Aunque las crisis más graves en este punto eran reprimidas —por lo general— desde el poder central, con marcado apoyo militar<sup>28</sup>, lo cierto es que las normas de régimen local dotarían desde pronto a las autoridades locales de capacidad de intervención ante las distintas perturbaciones político-sociales del sosiego común (algaradas, reyertas, huelgas, etc.). Los motivos de dicha atribución pueden fácilmente adivinarse: para la consolidación del nuevo Estado constitucional el orden público resultaba una pieza clave, teniendo dichas figuras un papel decisivo. No solo por encontrarse más cerca de la vida vecinal y poder prever las alteraciones citadas, sino también por presumirse en ellas una más rápida intervención, evitando la propagación del problema y su eventual transformación en otro de dimensiones más acusadas.

La aducida configuración —*grosso modo*— se caracterizaría por dos rasgos fundamentales durante toda esta centuria: la predilección por los jefes políticos y gobernadores civiles a la hora de atribuir estos poderes frente a la

25. Sobre el desarrollo del régimen local durante el siglo XIX sigue resultando imprescindible González Posada (1982).

26. Sobre el tema, *vid.* García de Enterría (1972: 51 y ss., 61 y ss.). Las ideas de Javier de Burgos se plasmarán en la creación de los subdelegados de Fomento en 1833, que, posteriormente, terminarán por transitar hacia la figura de los gobernadores civiles. Por su parte, en relación con la figura del alcalde y sus antecedentes históricos, *vid.* Morillo-Velarde (1977: 7 y ss.).

27. En este sentido, Villar Crespo (2025: 308 y ss., especialmente 318 y ss.).

28. En un primer momento, y hasta la aprobación de las leyes de 1867 y 1870, recuerda Cruz Villalón (1980: 319 y ss.), por medio del estado de sitio ficticio, dado que los estados excepcionales no se encontraban recogidos en una Ley de Orden Público, sino que las suspensiones de derechos —previstas en las distintas Constituciones— se realizaban mediante el dictado de una ley *ad hoc*.

figura del alcalde; y, por otro lado, la dependencia del poder central de todos ellos<sup>29</sup>. Por ello, pese al marcado “movimiento pendular” de la legislación de régimen local durante el siglo XIX<sup>30</sup>, lo cierto es que la adjudicación a las autoridades locales unipersonales de las funciones relativas al orden público se mantendrá más o menos incólume durante toda la centuria. En efecto, si resultaba imprescindible mantener el orden público, no era menos importante que ello se realizase con carácter jerárquico ante la capital. No respondían tales facultades, pues, a cuestiones de autogobierno o —en terminología moderna— de autonomía local, sino que las autoridades locales se erigían en extensión del poder central, actuando así por delegación de este<sup>31</sup>.

Pese a lo indicado, no resulta sencillo comprender a qué respondían exactamente tales atribuciones. La idea puede verse en la práctica totalidad de las normas decimonónicas de régimen local<sup>32</sup>, conectándose con el alcalde desde la benemérita Instrucción de 1813<sup>33</sup>, y tomando contundencia con los textos de 1823, 1835, 1838, 1840, 1845, 1856, 1870 y 1877, aunque subrayándose, en tales supuestos, su dependencia respecto del poder central<sup>34</sup>. Pare-

29. Como señala Santamaría Pastor (1991: 1122 y ss.), el régimen local que se implanta desde el s. XIX responde a un modelo fuertemente centralizado. De hecho, recuerda el autor que solo a partir de la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 14 de julio de 1840 se distinguirá explícitamente entre las atribuciones del alcalde como presidente del ayuntamiento y las demás adjudicadas a este en calidad de delegado del Gobierno. En el caso de los jefes políticos y gobernadores la cuestión es más sencilla, dado que su misma justificación radicaba en erigirse en representantes del poder central en el ámbito territorial competente.

30. Santamaría Pastor (1991: 1125 y ss.) alude a este movimiento pendular para expresar cómo los Gobiernos conservadores tendieron a la centralización, mientras que en los de cuño progresista se dio —al menos nominalmente— mayor protagonismo a la actuación local.

31. Morell Ocaña (1982) recuerda esa “teoría del doble carácter” del alcalde: cargo electivo del municipio, por un lado, y autoridad gubernativa del Estado, por otro; doble posición que irá evolucionando a lo largo del siglo XIX. *Vid.*, también, Sánchez Morón (1990: 132 y ss.).

32. Pueden consultarse, al efecto, los distintos textos en Orduña y Cosculluela (2008).

33. Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 23 de junio de 1813, cuyo artículo 10 conectaría la figura del alcalde con el orden público.

34. El artículo 184 de la Instrucción de 1823 preveía que “toca a los alcaldes tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y del orden público, y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes en todo el término del pueblo respectivo”, añadiendo el art. 185 que, “cuando estas disposiciones fuesen medidas generales de buen gobierno y seguridad, las adoptará el alcalde por sí”. Por su parte, el Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arrego provisional de los ayuntamientos de la Península e islas adyacentes, recogería en el art. 36.2, como competencia del corregidor y del alcalde, el “cuidar de la conservación de la tranquilidad pública, y proteger la seguridad individual y la propiedad, tomando al efecto las providencias necesarias con arreglo a las leyes”. Lo mismo puede decirse del art. 11.2 del Proyecto de Ley municipal de 1838, que les habilitaba para “ejecutar todas las medidas de seguridad personal, y tranquilidad pública, que les estuvieren prescritas por las leyes o por las autoridades superiores [...]”. Por su parte, el art. 70.2 de la citada Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 14 de julio de 1840 habilitaba al alcalde, en calidad de “delegado del Gobierno”, para “ejecutar todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, que estuvieren prescritas por las leyes o por las autoridades superiores”. A partir de esta norma, las subsiguientes establecerán atribuciones similares al alcalde ya con una expresa referencia a su ejercicio en calidad de delegado del Gobierno: la Ley de 8 de enero de 1845 recoge en su artículo 73.2 la posibilidad del alcalde de “[a]doptar, donde no hubie-

ce, no obstante, adjudicarse al jefe político y al gobernador la “responsabilidad” de mantener el orden público, como puede apreciarse de las normas de 1845, 1863, 1868, 1870, 1877 y 1882<sup>35</sup>.

Algunos autores han defendido que en estas previsiones encontramos genuinas cláusulas generales de habilitación, que permitían a las autoridades locales actuar en consecuencia<sup>36</sup>. Bajo mi perspectiva, tales referencias no suponían una autorización *stricto sensu*, dado que indicaban que esa competencia habría de ejercerse siempre de acuerdo con lo previsto en las leyes o en ejecución de ellas<sup>37</sup>, siendo por ello —al igual que lo que sucede con los preceptos constitucionales decimonónicos que atribuían al rey esta función de orden público<sup>38</sup>— meras “cláusulas de estilo”, programáticas, sin virtualidad jurídica alguna<sup>39</sup>.

Además, de tener eficacia jurídica esta habilitación general en favor de las autoridades locales, no tendría mucho sentido el reconocimiento y concreción de apoderamientos específicos ante situaciones de necesidad

---

re delegado del Gobierno para este objeto, todas las medidas protectoras de la seguridad, personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo a las leyes y disposiciones de las autoridades superiores [...]”; cuestión que parece repetirse en la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, cuyo art. 165.3 le otorga la función de “[c]uidar del orden público, de la seguridad de las personas y de la protección de las propiedades”. Con la Ley Municipal de 21 de agosto de 1870 se reconoce en el art. 194 al alcalde —de nuevo, en calidad de representante del Gobierno— la competencia para desempeñar las atribuciones que le encomiendan las leyes, también “en lo tocante al orden público y a las demás funciones que en tal concepto se le confieran”; dicción que se replica en el artículo 199 de la Ley municipal de 8 de octubre de 1877 y que se mantendrá hasta el Estatuto Municipal de 1924.

35. La Ley para el gobierno de las provincias, de 9 de abril de 1845, atribuía al jefe político, en el art. 4.2, la competencia de “mantener bajo su responsabilidad el orden y el sosiego público”. En sentido similar, la Ley provincial de 23 de septiembre de 1863 recogía en el art. 10.2, de forma muy genérica, que corresponde al gobernador “mantener bajo su responsabilidad el orden público, y proteger las personas y propiedades”; previsión replicada en la Ley Orgánica provincial de 21 de octubre de 1868 (art. 81.2), o en el art. 11 de la Ley provincial de 20 de agosto de 1870 (“Al Gobernador corresponde muy especialmente cuidar del orden público en el territorio de la provincia, a cuyo fin las Autoridades militares le prestarán su auxilio cuando aquél lo reclamare”), en una dicción reproducida por el —también— artículo 11 de la posterior Ley provincial de 2 de octubre de 1877. Por último, la Ley provincial de 1 de septiembre de 1882 configuraría también al gobernador como autoridad competente para el mantenimiento del orden público (art. 21).

36. Álvarez García (1996: 212-213); también Martín-Retortillo Baquer (1983: 428-429, nota 20), aunque solo respecto de los jefes políticos en la Instrucción de 1813.

37. Así, por ejemplo, respecto de los alcaldes, son claros los artículos 11.2 de la Ley de 1838; 70.2 de la Ley de 1840; 73.2 de la Ley de 1845; o, en fin, 194 de la Ley de 1870. Al efecto, puede verse un análisis jurisprudencial sobre los bandos del alcalde en materia de orden público en esta época en Serrano Guirado (1951).

38. Ya desde el artículo 170 de la Constitución de 1812. Como recuerda Martín Rebollo (1975: 67), “independientemente de glosar el último inciso de este artículo —‘conforme a las Leyes’— que nos pueda dar la clave del carácter reglado o discrecional de esta materia, hay que decir que este artículo *no es más* que una cláusula de estilo de carácter programático que permanece y persiste en términos análogos a todo lo largo de la etapa constitucional del siglo XIX”.

39. Esta posición parece también compartirse por Boquera Oliver (1963: 193), en cuanto entiende que el origen histórico de las cláusulas generales en favor de los alcaldes se encuentra en el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924.

conectadas con el orden público<sup>40</sup>, ni tampoco la previsión de funciones y actuaciones tasadas en el marco de las leyes de orden público de 1867 y 1870<sup>41</sup>. Y, en fin, resultarían también innecesarias las habilitaciones presentes en las leyes especiales del siglo XIX que otorgaban a las autoridades locales poderes extraordinarios ante otras situaciones de crisis. En efecto, si la cláusula general de habilitación tenía genuina eficacia, ¿para qué prever autorizaciones concretas de actuación? Y, aún más, ¿cómo es posible entonces que este tipo de previsiones se llegasen a considerar —como veremos— como un genuino avance en la parte expositiva de la Ley de Aguas de 1866?

Entendida la posición de las autoridades locales decimonónicas frente al orden público, y tal y como se ha destacado anteriormente, sus poderes ante situaciones de necesidad no se agotaban aquí. Aunque durante la primera mitad del siglo XIX son prácticamente anecdóticas las normas que recogen la potestad de actuar frente a catástrofes naturales<sup>42</sup>, lo cierto es que, durante la segunda mitad de siglo, tales habilitaciones se prodigarían con mayor asiduidad, aunque, por lo general, mantendrían un carácter meramente reglamentario<sup>43</sup>.

Ya con fundamento legal y con plena virtualidad jurídica destacan las habilitaciones en materia de aguas, que, no obstante, no aparecen hasta la Ley

---

40. Por ejemplo, la Real Orden Circular de 16 de abril de 1846 autorizaba (literalmente: “S. M. *autoriza*”) a los jefes políticos de Galicia “para tomar en esa provincia *todas las medidas extraordinarias que exija la conservación del orden público*, inclusa la de declarar, poniéndose de acuerdo con la autoridad militar, en estado excepcional los pueblos y distritos en que no basten las leyes comunes, o se conceptúe necesario para prevenir eficazmente las maquinaciones de los malévolos”.

41. Baste destacar que las leyes de orden público de 1867 y 1870 aludían a las “autoridades civiles”, que en el plano local se manifestaban en las figuras del alcalde y del gobernador, atribuyéndoles amplias competencias en la materia. Además, en el caso de la Ley de 1870, no solo les permitía dictar, prácticamente, cualquier medida para la conservación del orden público —en el marco de los estados excepcionales—, sino que también les habilitaba para la declaración del “estado de guerra” (al alcalde, en el artículo 13; al gobernador, en el artículo 14) para cuando estuviésemos en una capital de provincia. Obviamente, este estado de guerra debía ser ratificado por el Gobierno, trasladándose la competencia a la autoridad militar (artículo 20). Únicamente la capital del Reino —así como la ciudad en la que residiese el rey— exigía una declaración por parte del Gobierno, ex artículo 15.

42. Por ejemplo, el Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los ayuntamientos de la Península e islas adyacentes, previó en su artículo 36.6 la competencia del corregidor y del alcalde de “tomar precauciones y facilitar auxilios contra los incendios, las epidemias u otras calamidades”.

43. No se respetaba, en este punto, el principio de legalidad entendido en sentido moderno. *Vid.*, en este sentido, la Real Orden de 12 de julio de 1858, que, en materia de protección frente a incendios, establecería previsiones en favor del gobernador civil. También la Real Orden de 9 de agosto de 1863, por la que se autoriza al gobernador capitán general de Filipinas para que, “con objeto de aliviar en lo posible los males causados por el terremoto (...) además de hacer uso de las facultades extraordinarias que se le confieren por órdenes separadas, adopte aquellas medidas que puedan contribuir a hacer menos sensibles las desgracias sufridas, y al más pronto y eficaz remedio de los males ocasionados por el terremoto”.

de 1866. En efecto, esta norma reconoce una serie de autorizaciones concretas para actuar en favor de “la autoridad administrativa local” (arts. 96, 209, 215 o 227); previsiones que la propia parte expositiva reconocerá como un avance, puesto que —antes de su entrada su vigor— las intervenciones se justificaban “por el principio vulgar de que carece de ella [de ley] la suprema necesidad [...]”. Y se añadía: “la conciencia pública lo reconoce así y jamás ha levantado acusación alguna contra el proceder verdaderamente discrecional y arbitrario de las Autoridades en tales casos”, pues “[l]o que está grabado en la conciencia de todos conviene que esté escrito y sancionado en la Ley, revistiendo a la Administración de facultades completamente discrecionales, sin más restricción que la de su propia responsabilidad por el abuso que cometa de ellas”<sup>44</sup>.

Tales autorizaciones serán replicadas en la Ley de Aguas de 1879, que habilitaba al alcalde para “precaer o contener inundaciones inminentes” (art. 56) y al gobernador civil ante situaciones de sequía (art. 168), previsiones a las que se ha de añadir la del artículo 162, que facultaba a “la autoridad” —en términos genéricos, sin el adjetivo “local”— para actuar “en casos urgentes de incendio, inundación u otra calamidad pública”.

Distinto fue el caso de las potestades ante situaciones de salud pública, siendo muchos los textos que apoderaron a jefes políticos y gobernadores para intervenir, consecuencia de las distintas crisis epidémicas que asolaron nuestro país durante todo el siglo XIX<sup>45</sup>. De hecho, el origen —no constitucional— de las cláusulas generales de necesidad en nuestro país, tal vez, se encuentre en tales previsiones de los textos de régimen local de 1813, 1823, 1845, 1863, 1868 y 1882<sup>46</sup>; previsiones que, sin embargo, no aparecen en la Ley de Sanidad de 1855, sino únicamente en las precitadas normas<sup>47</sup>.

44. Puede verse completa en Martínez Alcubilla (1868: 293 y ss., especialmente 306).

45. Desde pronto se habilitó a los jefes políticos y gobernadores para actuar dictando “todas las medidas necesarias” con la finalidad de luchar contra las enfermedades infecciosas. Así, y pese a que las competencias de salubridad se entendían como propias de los ayuntamientos, serían las autoridades representantes del poder central en las provincias las que estarían autorizadas para actuar, como recuerda Muñoz Machado (2020: 118). Sobre este contexto, *vid.*, *in extenso*, Muñoz Machado (1975: 70 y ss., especialmente 72 y ss.).

46. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 13 de junio de 1813, preveía en su artículo 22 que, “[c]uando ocurriese en alguna parte epidemia o enfermedades contagiosas o endémicas, el jefe político tomará por sí, o de acuerdo con la Junta de Sanidad, y aún de la Diputación Provincial si se hallare reunida, *todas las medidas convenientes para atajar el mal y para procurar los oportunos auxilios [...]*”; referencia que encontramos también —en dición prácticamente idéntica— en el artículo 264 de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 (Decreto XLV de las Cortes de Cádiz o Ley para el gobierno político-económico de las provincias); en el artículo 4.5 de la Ley de 9 de abril de 1845, para el gobierno de las provincias; en el art. 10.5 de la Ley provincial de 23 de septiembre de 1863; en el art. 81.5 de la Ley Orgánica provincial de 21 de octubre de 1868; y, por último —tras su omisión en las leyes provinciales de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877—, en el artículo 23 de la Ley provincial de 1 de septiembre de 1882.

47. Muñoz Machado (1975: 59 y ss.) analiza la posición de las autoridades locales durante esta época, recordando que todos estos poderes frente a epidemias se ejercían en calidad de

Por último, parece necesario destacar que no es posible afirmar con contundencia que las autoridades locales solo actuaron ante situaciones de crisis con base en las precitadas habilitaciones. De la parcialmente transcrita exposición de motivos de la Ley de Aguas de 1866 se puede entrever cómo estas terciaron —probablemente durante todo el siglo— sin ropaje o revestimiento normativo alguno, esto es, con carácter *praeter* o, incluso, *contra legem*, lo que, desde luego, no debe resultar sorprendente, habida cuenta de la presencia de un principio de vinculación negativa a las leyes durante este periodo<sup>48</sup>.

En definitiva, puede afirmarse que durante el siglo XIX los poderes de necesidad de las autoridades locales se caracterizaron por una clara preeminencia del jefe político o del gobernador civil frente al alcalde, así como por una marcada dependencia del poder central y una ausencia de homogeneidad respecto de las habilitaciones normativas concretas en favor de tales autoridades, que solo resultaron concretadas en preceptos legales con carácter aislado, especialmente en materia de aguas y salud pública.

### 3.2

#### Un cambio de mentalidad: el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 y la Ley municipal de 1931

La publicación de los estatutos municipal y provincial en 1924 y 1925, respectivamente, supondrá un verdadero hito en la historia de nuestro régimen local. En lo que respecta al primero, este, imbuido de las ideas del municipalismo romántico, realizará una sustancial ampliación de las competencias locales, en coherencia con su concepción del municipio como entidad natural, preexistente al Estado<sup>49</sup>.

Esta configuración tendrá también importantes efectos en lo que concierne a los poderes de necesidad. En efecto, el artículo 193 establecía —por vez primera en la historia de nuestra normativa de régimen local— la clásica habilitación general en favor del alcalde ante cualesquiera situaciones de crisis, indicando lo siguiente:

“En caso de gravedad extraordinaria, producida por epidemia, trastorno grande de orden público, guerra, inundación o cualquier otro acci-

---

representantes del poder central, y no como manifestación de la autonomía de provincias y municipios.

48. *Vid.* Nieto García (1986: 180 y ss.).

49. Sobre el tema, *vid.* Instituto de Estudios de Administración Local (1975), y especialmente los artículos de Jordana de Pozas (1975), de Carlos Ruiz del Castillo y Catalán (1975), y, en fin, de Carro Martínez (1975).



dente de análoga entidad, los alcaldes podrán adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad más estrecha, las medidas que juzguen inaplazables, y deberán reunir sin demora la Comisión municipal permanente. Esta, a su vez, si la trascendencia de la medida lo aconsejare, convocará al Ayuntamiento pleno a sesión extraordinaria”.

Este cambio de mentalidad tenía sentido. El incremento competencial de los municipios implicará un mayor ámbito de actuación y, en consecuencia, una ampliación de la responsabilidad que debía verse correspondida con unas —también mayores— facultades ante situaciones de emergencia. Así, como puede apreciarse, y a diferencia de lo que acaecía durante el siglo XIX en favor de las autoridades locales (centradas exclusivamente en materias concretas: epidemias, aguas, orden público, etc.), la cláusula general transcrita resulta omnicomprensiva, otorgando al alcalde un poder de necesidad para cualquier contexto de crisis: desde el orden público en sentido tradicional, hasta calamidades o infortunios no provocados por la mano del hombre, esto es, desde una guerra hasta una inundación<sup>50</sup>. Se rompe así —al menos en este punto— la tradicional *summa divisio* del derecho de necesidad antes advertida.

Sin embargo, la conexión de la cláusula general con el reforzamiento de la autonomía municipal no resulta del todo clara. Y es que, en efecto, late cierta ambigüedad en el precepto transcrito respecto a si estos poderes se atribuían al alcalde en calidad de “jefe de la Administración municipal y presidente del Ayuntamiento”, o si, por el contrario, los ejercía como “delegado del Gobierno”<sup>51</sup>.

La primera opción parece resultar más acorde con el espíritu de la norma: su parte expositiva insiste en la necesidad de minimizar las inje-

50. Para Boquera Oliver (1963: 193), este precepto “eleva a norma general lo que ya algunas disposiciones especiales establecían: la competencia del alcalde para actuar personal, inmediata y discrecionalmente cuando surja un accidente de gravedad extraordinaria, advirtiéndole de que será responsable de las medidas que adopte”; aunque defiende posteriormente —p. 195— que no podía, por sí mismo, resolver la situación con base a este precepto, puesto que la referencia a “medidas que juzguen inaplazables” se configuraba como una “habilitación transitoria”, no siendo hasta las leyes de los años cincuenta cuando goce de plena potestad en la materia. A mi juicio, la habilitación era suficiente en todos los sentidos, como también se extrae de algún autor de la época; así, Álvarez Gendín (1925: 126-127), que atribuye al precepto plena virtualidad jurídica, “suspendiendo dichas leyes en ocasiones de urgencia”.

51. El Estatuto es, en este punto, ambiguo. Mientras el artículo 192 enumeraba las atribuciones del alcalde “como jefe de la Administración municipal y Presidente del Ayuntamiento”, y el artículo 195 hacía lo propio en relación con aquellas ejercidas “como delegado del Gobierno”, el artículo 193 se encontraba —junto con el art. 194, relativo a la potestad del alcalde de disciplinar las faltas de obediencia o respeto a su persona— entre ambos, sin realizarse precisiones adicionales. El artículo 93, por su parte, subrayaba esta doble condición: “En cada Municipio habrá un alcalde con la doble función de representar al Gobierno y de dirigir la Administración, incumbiéndole en este segundo aspecto presidir el Ayuntamiento y la Comisión municipal permanente y ejecutar sus acuerdos”.

rencias de la Administración central en la esfera local<sup>52</sup>, al tiempo que el Estatuto configura al alcalde como un cargo electivo<sup>53</sup>. Además, el propio artículo 193 parece orientarse en esta línea al referirse a la adopción “personal” de las medidas y “bajo su responsabilidad más estrecha”, y aludir a órganos municipales como únicos susceptibles de supervisar la actuación del alcalde, omitiendo —a diferencia de las normas republicanas y franquistas, como veremos— la referencia al control o dación de cuentas a los poderes centrales y, en particular, al gobernador civil. No en vano se ha destacado que este estatuto acentuó la posición del alcalde como jefe de la Administración municipal<sup>54</sup>.

En cualquier caso, el gobernador civil conservará también —de forma paralela— algunas de sus funciones tradicionales ante contextos de necesidad. Ello se produce por la subsistencia de ciertas normas beneméritas —como la Ley de Aguas de 1879, que seguirá vigente hasta 1985—, así como por la replicación de las tradicionales habilitaciones en favor de los gobernadores civiles ante enfermedades infecciosas; potestades que, en cierto modo, quedaban solapadas con las competencias del alcalde antes precisadas, como ocurre con el Estatuto Provincial de 1925<sup>55</sup>.

Sea como sea, la situación había cambiado *a radice*. Con el artículo 193 del Estatuto Municipal el alcalde transitaba de un contexto de práctica indefensión legal para confrontar situaciones de necesidad (las pocas habilitaciones preexistentes al Estatuto correspondían, por lo común, al

52. Indica al efecto que “los alcaldes tendrán funciones propias y funciones delegadas. Muy conveniente habría sido suprimir las segundas: de esa suerte quedaba totalmente alejado del Poder central el Municipio. Mas no cabe ni soñar con esa reforma, que exigiría colocar en cada Ayuntamiento o grupo de Ayuntamientos un funcionario administrativo, con daño para la Hacienda nacional y mayor aún para la autonomía, porque ese emisario degeneraría bien pronto en molesto intruso. El proyecto reduce al mínimo los inconvenientes derivados de esa delegación; en el caso peor, sólo podrá ocasionar una exoneración en las facultades delegadas, pero jamás servirá de pretexto fácil para destituir a un alcalde”.

53. Ahora bien, lo cierto es que no parece que los alcaldes llegaran a ser elegidos democráticamente en este periodo, dado que, aunque se rompía “con la vieja costumbre del nombramiento de alcaldes por real orden”, lo que “suponía un avance notable en favor de la autonomía municipal”, lo cierto es que “los preceptos relativos a la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos y los alcaldes, nunca fueron puestos en práctica”, dándose así “la paradójica situación del intervencionismo más absoluto por parte de los delegados gubernativos y del propio gobierno”, como recuerda Orduña Rebollo (2005: 182 y ss.).

54. Morillo-Velarde (1977: 86 y ss.), destacando los orígenes de esta potenciación en los proyectos normativos de Maura de 1903 y 1907.

55. Su artículo 42 contenía una verdadera cláusula general de necesidad, indicando: “El Gobernador velará muy especialmente por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias e higiénicas, adoptando en casos necesarios, bajo su responsabilidad y con toda premura, las medidas que estime convenientes para preservar la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediatamente al Gobierno”. Téngase en cuenta que el transcrito art. 193 del Estatuto Municipal autorizaba al alcalde a actuar también ante situaciones de “epidemia”, lo que ha de combinarse con las previsiones del Reglamento municipal de sanidad, aprobado por Real Decreto de 9 de febrero de 1925.

jefe político y al gobernador civil y, además, solían centrarse en las enfermedades infecciosas) a otra muy distinta, en la que la autoridad municipal pasaba a ostentar un poder general para intervenir en todo contexto de emergencia. Un poder que excedía, con mucho, el que jamás tuvieron las autoridades locales del siglo XIX, al menos con reconocimiento jurídico explícito, y cuya importancia no debe desmerecerse: el estilo de esta previsión —y, en gran medida, su literalidad— pasará a formar parte de la tradición jurídica patria, siendo posteriormente replicada en las distintas leyes de régimen local hasta nuestros días.

En efecto, siguiendo la estela del artículo 9 de la Constitución republicana de 1931<sup>56</sup>, tales atribuciones se plasmarán en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, con una dicción y un espíritu prácticamente idénticos, aunque, eso sí, dándose un paso adicional. Y es que en esta norma quedaba ya claro, en el artículo 83.12, que el alcalde actuaba en tales supuestos como “jefe de la Administración municipal”, aunque manteniendo aún un hilo de dependencia de los poderes centrales, al exigirse “dar cuenta a la autoridad gubernativa, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de los acuerdos que se adopten” en el seno de la corporación municipal<sup>57</sup>.

El problema en este punto, como se ha podido destacar por la doctrina patria, es que no sabemos cómo podría haberse articulado el régimen local bajo tal norma, dados el contexto en el que se dictó y la inminencia de las eventualidades que estaban por producirse<sup>58</sup>. Ello incluye, claro está, también la cláusula general de necesidad advertida. Tal habilitación se complementará con la Ley de Orden Público de 1933 (en adelante, LOP), norma que, siguiendo la estela de sus predecesoras, adjudicará al alcalde —así como al gobernador civil— la condición de autoridad, con las consecuencias que ello conlleva: la posibilidad de dictar las medidas necesarias ante situaciones de

56. El precepto indicaba: “Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán a sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo Abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento”.

57. El artículo 83.12 le atribuye —en calidad de “Jefe de la Administración municipal”— la siguiente competencia: “En los casos de gravedad extraordinaria producida por epidemias, trastornos graves de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente de análoga entidad, adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad más estrecha, las medidas que juzgue inaplazables, debiendo reunir sin demora a la Corporación municipal y dar cuenta a la Autoridad gubernativa, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de los acuerdos que se adopten”.

58. Sánchez Morón (1990: 152-153). *Cfr.* con Orduña Rebollo (2005: 182 y ss.), para quien esta Ley municipal “carecía de un contenido tan democrático y autonómico como el que presentó el Estatuto municipal”, no aportando “nada nuevo al factor de la autonomía municipal respecto de textos anteriores”.

orden público (art. 15)<sup>59</sup>, o participar en la declaración y ejecución del estado de guerra<sup>60</sup>.

En definitiva, este periodo se cerraba —al menos en teoría— configurando al alcalde como un órgano en parte elegido por los vecinos y que ejercía las competencias que le atribuía la cláusula general de necesidad en calidad de presidente del ayuntamiento. En otras palabras: el alcalde se erigía en protector del municipio ante situaciones de crisis, dentro de las competencias propias de este y como trasunto de la autonomía municipal.

### 3.3

#### **El desarrollo bajo el régimen franquista: la desconexión entre poderes de necesidad del alcalde y autonomía municipal**

La instauración de un régimen autoritario en nuestro país trajo aparejada una vuelta a la configuración tradicional. Si el alcalde había pasado a colocarse —durante un breve lapso temporal, eso sí— al frente del municipio en calidad de su representante y como expresión —parcialmente— democrática de la autonomía municipal, ahora la situación volvía a ser la presente durante todo el siglo XIX: autoritarismo y centralización, alcanzando esta última las cotas más elevadas de nuestra historia<sup>61</sup>.

En efecto, el alcalde pasaba a ser —una vez más— un mero representante del poder central, como se desprende de la normativa de régimen local aprobada durante este periodo; realidad que incluye también los poderes de necesidad, que serán ejercidos en exclusiva calidad de “delegado del Gobierno”. Ello puede verse en la Ley de Bases de Régimen Local de 19 de julio de 1945<sup>62</sup>, en el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de

59. Situaciones en las que no mediara una previa declaración de un estado excepcional. Este art. 15 disponía: “En caso de siniestro, incendio, epidemia o calamidad públicas, la Autoridad gubernativa tomará las disposiciones conducentes a la protección, auxilio y seguridad de las personas, y a evitar el daño en las cosas, dando cuenta al Gobierno”. Por autoridad gubernativa ha de entenderse también a las locales. Ahora bien, parece que —en atención a la dicción de los arts. 6, 7 y 8 de la norma— la posición del alcalde en materia de orden público quedaba supeditada a la del gobernador civil y, en todo caso, a la del Ministerio.

60. De los artículos 49 y 51 se extrae la posibilidad de que el gobernador civil declarase provisionalmente el estado de guerra en determinados supuestos en los que el alcalde adoptaría las funciones interinas correspondientes.

61. Sánchez Morón (1990: 153 y ss.) recuerda que la posición de los municipios durante esta época no es de “autonomía”, sino de “plena capacidad jurídica” para el cumplimiento de sus fines y bajo supervisión directa del Ministerio de Gobernación.

62. La Base 14.ª, II, d), que indicaba que “corresponde al alcalde, como Delegado del Gobierno en el término municipal [...] adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de gravedad producida por epidemia, trastornos de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente análogo, las medidas que juzgue necesarias, dando cuenta al Gobernador civil y al Ayuntamiento”. La dicción es prácticamente idéntica a la de las leyes de los años cincuenta.

1950, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950, y, en fin, en el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1955, vigente hasta 1985. En estas dos últimas normas, el artículo 117.d) disponía lo siguiente:

“[C]orresponderá al alcalde como Delegado del Gobierno en el término municipal:

[...]

d) adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de gravedad producida por epidemia, trastornos de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente análogo, las medidas que juzgue necesarias, dando cuenta inmediata al Gobernador civil y al Ayuntamiento”<sup>63</sup>.

La desconexión entre las actuaciones de necesidad y la posición del alcalde como representante del municipio —que puede calificarse de “regresión”— quedaba clara no solo en la expresa referencia a su ejercicio como delegado del Gobierno, sino también en la obligación —en primer lugar— de dar cuenta inmediata al gobernador civil. Ello quedaba aderezado por la enigmática referencia a que las medidas se adoptarían “personalmente y bajo su responsabilidad”<sup>64</sup>. En cualquier caso, lo que sí es destacable es que su posición como defensor por excelencia en el plano local —aunque, se insiste, bajo la dependencia jerárquica del Gobierno— se consolidaba, relegándose a los gobernadores civiles a un segundo plano en la materia, aunque conservarían sus poderes en lo relativo a las epidemias<sup>65</sup>.

63. Ha de añadirse a ello el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en cuanto destacaba que los ayuntamientos “podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos [...] 1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas”. No obstante, y como bien advierte Boquera Oliver (1963: 196), este criterio —que se aparta del presente en el artículo 117 LRL— “no tiene ninguna virtualidad jurídica”.

64. Se atribuía, por un lado, este poder en calidad de delegado del Gobierno, lo que implicaba reconocer que tales poderes no corresponden al municipio; y, al mismo tiempo, se proclamaba la responsabilidad personal del alcalde en el despliegue de las medidas. Con ello, tal vez, lo que se pretendía no era sino retener los poderes de crisis en el Gobierno central —actuando el alcalde por delegación o por representación de este—, al tiempo que, en caso de que hubiese algún problema, la responsabilidad no llegase al Gobierno, sino que se adjudicase al edil. Por otro lado, subsistían aún distintas previsiones, como el art. 162 de la benemérita Ley de Aguas, por entonces vigente, que, no obstante, pasaría a un segundo plano dado el enfoque omnicompreensivo de esta cláusula general.

65. Así se extrae del artículo 264 del citado texto de régimen local, que disponía en su apartado primero: “Como representante del Gobierno en cada Provincia, el Gobernador civil tendrá, entre las facultades inherentes a su cargo la de velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones sanitarias, adoptando en casos urgentes, y bajo su responsabilidad, las medidas que estime necesarias para preservar la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediata al Ministro de la Gobernación. En estos casos y en toda intervención sanitaria reclamará el asesoramiento del Jefe provincial de Sanidad, y, si lo creyera necesario, el del Consejo provincial de este Ramo”. Algunas previ-

Tales habilitaciones se complementaban —como ya por entonces era tradición— con las previsiones de la normativa de orden público, plasmadas en la nueva norma de 1959. Y es que, en efecto, la Ley de Orden Público de tal año otorgaba, tanto al alcalde como al gobernador civil, en calidad de “autoridades gubernativas”, otra cláusula general similar a la presente en la LOP de 1933 (ahora en el art. 17)<sup>66</sup>, así como la capacidad de adoptar medidas en el seno del estado de excepción (arts. 28 y ss.), o incluso, en casos extraordinarios, proceder a la declaración del estado de guerra (arts. 37 y 38).

De esta época destacan también, a partir de los años sesenta, las primeras aproximaciones doctrinales a la materia, que se centrarían especialmente en la cláusula general de necesidad presente en el precitado artículo 117.d) en favor del alcalde<sup>67</sup>, dadas las resoluciones judiciales de la época en la materia<sup>68</sup>, y cuyas actuaciones, en algunos casos, se incluirían bajo el concepto —por entonces aún sin delimitar— de ordenanza o reglamento de necesidad<sup>69</sup>. Estos estudios, por lo general, aplaudieron la redacción del art. 117.d) LRL, por entender que permitía conjugar la imprevisibilidad propia de la necesidad con el reconocimiento o la habilitación legal, habida cuenta de la posibilidad, en todo caso, de intervención judicial *a posteriori*<sup>70</sup>. Por otro lado, es en esta época cuando comienzan a darse los primeros pasos dirigidos a la creación de un sistema de protección civil en nuestro país. Esta última situación —se ha subrayado— trajo aparejado un cierto desplazamiento

---

siones pueden verse también en el Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se regulan las atribuciones y los deberes de los gobernadores civiles.

66. El precepto —que traía causa del art. 15 de la LOP de 1933— precisaba: “Uno. En los casos en que se produjera alguna calamidad, catástrofe o desgracia pública, las Autoridades gubernativas deberán adoptar por sí mismas o de acuerdo con las demás las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas, bienes y lugares afectables y darán inmediata cuenta al Gobierno para que éste resuelva lo procedente. Dos. En todo caso, la Autoridad y sus Agentes podrán requerir la ayuda y colaboración de otras personas y disponer de lo necesario en auxilio de las víctimas. Las resoluciones que adopten serán ejecutivas”.

67. Al efecto, *vid.* Boquera Oliver (1963), González-Berenguer Urrutia (1963) y Salas Hernández (1978).

68. Recoge Boquera Oliver (1963) algunas resoluciones (SSTS de 20 de octubre de 1951, de 10 de octubre de 1957, de 10 de febrero de 1958 y de 2 de septiembre de 1959), pudiendo añadirse otras, como la STS de 26 de enero de 1978, a la que Salas Hernández (1978: 462) dedicó un comentario, afirmando además no haber encontrado otras posteriores.

69. Martín Mateo (1970: 140), García de Enterría (1972-1973: 132-133) y, posteriormente, García de Enterría y Fernández Rodríguez (1974: 139), Parada Vázquez (1972-1973: 472-473), Villar Palasí (1977: 472-473), o, en fin, Salas Hernández (1978: 459).

70. En este sentido, González-Berenguer Urrutia (1963: 162-164), subrayando, además —en el diálogo posterior a la conferencia pronunciada por Boquera Oliver—, que otros autores como Entrena Cuesta o Pérez Olea mantenían esta misma posición favorable. Entiende que, aunque estas previsiones puedan considerarse atentatorias respecto de los intereses ciudadanos, más lo sería el que “el Ayuntamiento, ante un evidente e inminente peligro público, tuviera que cruzarse de brazos por falta de norma que aplicar, o insuficiencia en las precisiones de aquélla, o por la imposibilidad de atentar derechos o intereses legítimos”; y que su sola presencia en las leyes implica cumplir las exigencias del principio de legalidad.

del tradicional protagonismo de las autoridades locales ante situaciones de crisis<sup>71</sup>, habida cuenta de la recentralización que ello implicaba. Ahora bien, en ningún caso terminó por deslucir la privilegiada posición de las autoridades locales para intervenir en su ámbito territorial, evitando que la situación alcanzara mayores cotas de gravedad<sup>72</sup>.

En definitiva, es en este periodo cuando se terminan por consolidar los poderes de necesidad del alcalde en la normativa de régimen local, al tiempo que se alumbran los primeros estudios sistemáticos sobre la materia. Eso sí, durante el régimen franquista se pierde la conexión entre tales potestades y la autonomía municipal, actuando el alcalde en tales supuestos como mera extensión del Estado central. Habría de esperarse a la Constitución Española de 1978 y a todo su desarrollo normativo de régimen local para regenerar ese vínculo.

#### 4

### **Los poderes de crisis del alcalde bajo la Constitución de 1978: en especial, la cláusula general de necesidad municipal**

La Constitución Española previó un exiguo marco relativo a las entidades locales, limitándose a aludir a ellas en los artículos 140, 141 y 142, así como tangencialmente en otros preceptos (p. ej., arts. 137 o 148.1.2.<sup>a</sup>). En ninguno de ellos concretó sus competencias o el contenido de la autonomía local, habiendo sido la literatura jurídica y la jurisprudencia las que, en una paulatina —pero constante— labor, han tratado de acertar su contenido y precisar sus extremos. En tal parca regulación no aparece, como era de esperar, referencia alguna a los poderes de necesidad de las autoridades locales y, especialmente, del alcalde, dada la reconfiguración de los gobernadores civiles en los subdelegados del Gobierno, y su pérdida de potestades bajo el nuevo Estado autonómico.

Ahora bien, lo cierto es que sí que se establecieron en el texto constitucional una serie de previsiones relativas a las situaciones extraordinarias. Concretamente, se establecieron dos grupos diferenciados: una serie de preceptos relativos al derecho de excepción y a los estados excepcionales,

71. Boquera Oliver (1963: 195) entiende que estamos ante el “comienzo de un cambio de orientación”, iniciándose “un camino hacia la disminución de la libertad de actuación de los alcaldes en circunstancias excepcionales”.

72. El modelo de protección comienza a aparecer en nuestro país a partir de los años cuarenta del siglo pasado, tomando forma especialmente desde los años sesenta. Sobre el tema, *vid.* Martínez Ovejero (1988: 5 y ss.), Y, ya *in extenso*, Ochoa Monzó (1995).

presididos por los artículos 116 y 55.1 de la Constitución, por un lado; y, por otro, una segunda agrupación de preceptos concernientes a los “supuestos de hipótesis de emergencias coyunturales”, en palabras de la STC 148/2021, con fundamento —especialmente— en el artículo 30.4 de la Carta Magna<sup>73</sup>. La conexión de estos dos grupos con las facultades de los alcaldes para actuar ante situaciones de crisis es bien distinta.

En lo que respecta al primero, el derecho de excepción, ni el artículo 116 de la Carta Magna, relativo a los estados excepcionales, ni su norma de desarrollo, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES), prevén una habilitación propia y autónoma en favor del alcalde. De tal regulación se extrae la presencia de un monopolio estatal para declarar y, en gran medida, ejecutar tales estados excepcionales, quedando así las distintas autoridades autonómicas y locales al servicio de la autoridad competente<sup>74</sup>. Puede verse así cómo —en contraposición a alguno de nuestros antecedentes en la materia— el alcalde tampoco goza de autonomía para declarar estado excepcional alguno. Queda habilitado, no obstante, en calidad de “autoridad” para ejecutar o desarrollar las disposiciones dictadas con fundamento en el estado excepcional matriz declarado, sin poder desbordar sus previsiones bajo pena de nulidad<sup>75</sup>.

En lo que concierne al segundo grupo, el artículo 30.4 de la Constitución ha experimentado un desarrollo normativo, tanto a nivel estatal como autonómico, habiéndose dictado numerosas normas en materia de seguridad pública, protección civil, aguas, salud pública, etc., que, directa o indirectamente, regulan las posibles actuaciones a dictar ante calamidades o catástrofes provocadas por los actos de la naturaleza, la industria o la tecnología por parte de los órganos estatales, autonómicos y, en menor medida, locales. Tales actuaciones desarrolladas por las dos primeras autoridades implican el despliegue de un conjunto de medidas que, en ocasiones, gozan incluso de contenido normativo, permitiendo también a las autoridades

<sup>73</sup>. Con carácter reciente, *vid.* Bastarache Bengoa (2023). En cualquier caso, este precepto aparece complementado por otros tantos: artículos 9.3, 31.3, 53.1 o 103.1 de la Constitución.

<sup>74</sup>. El artículo 9.1 LOAES precisa: “Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”. La regla es extensible al estado de excepción (art. 13 LOAES) y, en menor medida, al de guerra (art. 32 LOAES).

<sup>75</sup>. Sobre las actuaciones del alcalde bajo el paraguas del estado de alarma declarado con motivo de la COVID-19, *vid.* Velasco Caballero (2020a: 241 y ss.), Guillén Navarro (2021: 144 y ss.) y García Rubio (2020); también Toscano Gil (2021), quien se plantea hasta qué punto tales actuaciones establecían restricciones adicionales y distintas a las incluidas en el Real Decreto 463/2020, declaratorio del estado de alarma.



locales ejecutar o desarrollarlas en su ámbito territorial concreto, como, por ejemplo, sucedió durante la crisis originada por la COVID-19<sup>76</sup>.

Ahora bien, una vez más, en tales supuestos tampoco dispone el alcalde de autonomía para actuar, sino que, como ha podido verse, este se encuentra encorsetado a las actuaciones que previamente han sido activadas por las autoridades estatales o autonómicas. No estamos así ante instrumentos o mecanismos pura y genuinamente locales, sino ante una mera ejecución o desarrollo de las actuaciones emanadas de otras Administraciones públicas.

La ausencia de capacidad legislativa de las entidades locales obliga —en sentido similar a lo que acaece en el plano tributario o sancionador— a perfilar una serie de instrumentos en la ley (estatal o autonómica) que permita al municipio y, específicamente, al alcalde actuar por sí mismo, defendiendo a la corporación local y sus integrantes de distintas eventualidades y catástrofes, dada la exigencia de reserva de ley en este ámbito<sup>77</sup>. Estos instrumentos son las cláusulas generales de necesidad; instrumentos de marcada tradición histórica y comparada que, como veremos, aparecen como una manifestación positiva de la autonomía municipal. A ellas nos vamos a referir con carácter más específico en las siguientes líneas, dados su carácter omnicomprendivo —para actuar ante cualquier tipo de contexto de crisis— y su específica concreción en favor del alcalde.

#### 4.1

### La autonomía como fundamento constitucional de la cláusula general de necesidad municipal

Pese a que la Constitución de 1978 no previó expresamente unos poderes de necesidad directamente atribuidos a las entidades locales y, concretamente, a los municipios, lo cierto es que sí reconoció su autonomía. El artículo 140 de nuestra Carta Magna proclama que “[l]a Constitución garantiza la au-

<sup>76</sup>. Muchas de las medidas contenidas en las distintas órdenes de consejería autonómicas —dictadas con base en la Orden de 14 de agosto de 2020 del Ministerio de Sanidad, y con fundamento en el artículo 65 de la Ley 16/2003, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que buscaba coordinar las actuaciones de las comunidades autónomas en la lucha contra la COVID-19— fueron después desarrolladas a través de intervenciones de los alcaldes, delimitando —o ampliando— la restricción de derechos en el municipio. Sobre este último tema, *vid.* Guillén Navarro (2021: 150 y ss.).

<sup>77</sup>. Consecuencia, entre otros motivos, de las necesarias afecciones a derechos fundamentales en tales contextos (*ex art.* 53.1 CE). Sobre la relación entre la reserva de ley y las cláusulas generales de necesidad, así como los reglamentos de necesidad que cabe dictar con base en las anteriores, *vid.* Villar Crespo (2025: 529 y ss.).

tonomía de los municipios”, advirtiendo que “[s]u gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los Concejales”; reconocimiento dirigido a la “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE)<sup>78</sup>.

En sentido similar, la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante, CEAL) subraya también en su artículo 3.º, apartado 1, que: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de 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”<sup>79</sup>.

Ahora bien, el qué ha de entenderse por autonomía local y, concretamente, municipal es una cuestión tradicionalmente discutida en nuestra literatura jurídica. En un primer momento se concibió como una “garantía institucional”, que actuaría de límite a los poderes públicos<sup>80</sup>, a quienes quedaría vedado el desarrollo de medidas que pudieran implicar una injerencia en ella, configurándose así la autonomía desde una perspectiva “negativa”<sup>81</sup>. Esta posición fue prontamente secundada por el Tribunal Constitucional, sosteniendo que mientras la institución —autonomía local— sea reconocible, no se entenderá vulnerada (por todas, STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; replicada posteriormente en otras muchas, tales como las SSTC 159/2001, FJ 4, 103/2013, FJ 5, o 153/2016).

Frente a ella, se expuso posteriormente<sup>82</sup>, en una doctrina que ha terminado extendiéndose en la esfera académica, que, más bien, es preciso partir de un concepto “positivo” de autonomía local, dotándole de un contenido y de unas funciones mínimas. Ello ha llevado a que algunos autores configuren la autonomía local como un genuino “mandato de optimización”<sup>83</sup>, bien a través de un desarrollo legal *ad hoc*, bien reconfigurando la noción hacia otra de “garantía constitucional”<sup>84</sup>, o, incluso, recogiénolo en la propia

78. Distinta en este punto es la autonomía provincial, “de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal”, derivada, tal vez, de su configuración como “agrupación de municipios” (ex art. 141.1 CE) y teniendo por ello un carácter más limitado o relativo que la que aquí nos ocupa (por todas, STC 109/1998, FJ 2).

79. La virtualidad —y aplicabilidad jurídica— de la Carta en nuestro país ha sido objeto de debate en la literatura jurídica, aunque el Tribunal Constitucional ha reconocido su función interpretativa (así, STC 148/2012, FJ 15). Con carácter general, *vid.* Font i Llovet (2019).

80. En este sentido, Parejo Alfonso (1981: 115 y ss.); Embid Irujo (1981: 441 y ss.); o, también, Sánchez Morón (1990: 161 y ss.).

81. Así califica a esta concepción Velasco Caballero (2021a: 17).

82. García Morillo (1998: 34 y ss.).

83. Zafra Víctor (2020: 197 y ss.).

84. Es contundente en este sentido Velasco Caballero (2021a). Sobre el tránsito de configuración de la autonomía local como “garantía institucional” hacia “garantía constitucional”, *vid.* Cidoncha Martín (2022: 61 y ss.).

Constitución, a través de la inserción en esta de un “estatuto constitucional de las entidades locales”<sup>85</sup>.

Esta nueva configuración “positiva” parece haber tenido algún impacto en la jurisprudencia constitucional, observándose una tendencia hacia la menor utilización de la expresión “garantía institucional” y la calificación de la autonomía local como un “principio” o una “garantía constitucional”, de cariz más amplio, aunque no haya terminado por consolidarse con carácter definitivo<sup>86</sup>. Bajo tal configuración positiva la literatura jurídica ha defendido que —como mínimo— la autonomía municipal implica: suficiencia financiera, reconocimiento de una esfera competencial propia y, por último, ausencia de controles o vetos en el ejercicio de las anteriores<sup>87</sup>. De tales líneas maestras se extraen distintas consecuencias en el plano del autogobierno, analizadas por la doctrina sobre la base de la jurisprudencia constitucional<sup>88</sup>.

Ahora bien, en tales referencias no solo deben entenderse incluidos —a mi juicio— el gobierno y la administración en tiempos de calma, sino también, y especialmente, los que hayan de ejercerse ante situaciones de necesidad. Para ello no resulta bastante dotar al alcalde de la capacidad de ejecutar las actuaciones emanadas de las autoridades estatales y autonómicas ante contextos de crisis, sino que es preciso habilitarle de un marco de actuación autónomo. Ello solo es posible a través de la inclusión en una ley de una cláusula general de necesidad en su favor. En efecto, este reconocimiento parte de un razonamiento distinto: no se trata ya de que el alcalde actúe como un mero ejecutor de las actuaciones de necesidad desplegadas por las autoridades supramunicipales (no pudiendo, además, desbordar el marco prefijado por ellas), sino que se pretende que sea el alcalde el que actúe por sí mismo, en el ejercicio de sus funciones como representante del municipio, indirectamente elegido por los vecinos.

Precisamente por ello cuando la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), decide reconocer una habilitación general en favor del alcalde para defender el municipio ante con-

85. Al efecto, Nieto Garrido (2018: 135 y ss.; 2022: 40 y ss.).

86. Así lo recuerda Cidoncha Martín (2022: 65 y ss.), advirtiendo la ausencia de la expresión “garantía institucional” en las importantes SSTC 41/2016 y 111/2016, que se pronuncian sobre la Ley 27/2013. Ahora bien, lo cierto es que ha reaparecido en alguna otra ocasión [recientemente, STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 5, d)].

87. Velasco Caballero (2021a: 20 y ss.) sostiene que la autonomía local se erige como una garantía constitucional con estándares “mínimos”. En tales supuestos la capacidad para actuar ante situaciones de necesidad responde a tal garantía: la capacidad *stricto sensu* de actuar, así como de hacerlo sin intervención previa o controles supraterritoriales previos (más allá de los de legalidad).

88. Me remito en este punto, sin desmerecer otros tantos, a los ya citados trabajos de Nieto Garrido, Cidoncha Martín o Velasco Caballero.

textos extraordinarios, no está sino especificando o plasmando la autonomía municipal constitucionalmente reconocida y garantizada en este concreto extremo. Ello lo hace en el artículo 21.1, apartado m), con la siguiente dicción:

“1. El alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

[...]

m) 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”<sup>89</sup>.

Esta cláusula general transcrita —al igual que otras tantas presentes en nuestro ordenamiento— se integra también en ese precitado acervo jurídico para hipótesis de emergencias coyunturales, distinto del derecho de excepción y fundamentado en el artículo 30.4 del texto constitucional y demás preceptos concordantes<sup>90</sup>. Ahora bien, lo hace con una especialidad adicional: su reconocimiento forma parte indisoluble de la autonomía municipal.

En efecto, la autorización prevista en el art. 21.1.m) LRBRL atribuye al alcalde unos poderes de necesidad —a diferencia de lo sucedido en tiempos pretéritos y con alguna salvedad apuntada— no ya en calidad de representante del poder central, sino como “Presidente de la Corporación”, elegido —tangencialmente, al menos— por los vecinos<sup>91</sup>. Esta configuración permite afirmar que tal previsión debe integrar el contenido de la autonomía municipal, en línea con las exigencias del art. 3.º CEAL en lo que respecta a “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”.

Se reconoce así una atribución genuinamente propia, esto es, una *competencia* para actuar “personalmente” y “bajo su responsabilidad”, habiendo de dar cuenta exclusiva —e inmediata— al pleno de la corporación y no ya a las autoridades gubernativas dependientes del poder central, es decir, libre de *controles* por parte de las Administraciones supralocales. Ello se enmarca en la línea de lo seguido por el Tribunal Constitucional, que ha sostenido desde pronto que “para el ejercicio de esa

89. El precepto fue incluido en la redacción original de la LRBRL de 1985 en el apartado j) del artículo 21.1, si bien posteriormente —con la reforma dada por la Ley 4/1999— pasó esta habilitación al apartado m). Además, téngase en cuenta —como precepto complementario— el artículo 41.24.ª del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF; que replica la cláusula general de la LRBRL).

90. Sobre el fundamento constitucional de las cláusulas generales de necesidad en nuestro ordenamiento, me remito a lo expuesto en Villar Crespo (2025: 509 y ss.).

91. La relación entre autonomía local y democracia se ha puesto de manifiesto con carácter reciente por Sánchez Morón (2024). Digo “tangencialmente” porque no hay una elección directa, sino mediata, a través de los concejales.

participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de actuar dotados de potestades, sin las que ninguna actuación autónoma es posible” (STC 32/1981, FJ 4); actuación autónoma que se concreta en distintos extremos y que, entiendo, no puede circunscribirse al gobierno ordinario del municipio, sino también al extraordinario, en el que se habrá de intervenir también autónomamente<sup>92</sup>.

En este contexto la cláusula general de necesidad municipal dota al alcalde de una potestad de actuación prácticamente omnimoda, tanto por la naturaleza de las medidas como por la situación de crisis en la que es competente para actuar. La indeterminación y amplitud de esta cláusula se explica precisamente por erigirse esta como el único supuesto en el que el alcalde —como representante y, en este caso, protector del municipio— es competente para intervenir ante contextos extraordinarios, con carácter autónomo y desligado de los instrumentos de necesidad reconocidos en favor del Estado y de las comunidades autónomas (desde los estados excepcionales, hasta la normativa de seguridad pública); instrumentos que, se insiste, no son suficientes por sí solos para garantizar la autonomía municipal<sup>93</sup>. En otras palabras: si nos ceñimos exclusivamente a tales mecanismos, el municipio queda inerme, dependiendo directamente de las autoridades de otras Administraciones públicas para su supervivencia. Si estas no actúan, no puede hacerlo por sí el municipio. De ahí que esta cláusula se encuentre diferenciada —aunque en intrínseca relación material y complementaria— de la competencia atribuida a los municipios en materia de protección civil<sup>94</sup>.

92. Parece enfocar la cláusula del art. 21.1.m) LRBRL desde otro prisma Morell Ocaña (1988: 574), para quien tal atribución del alcalde aparece como una de las competencias “que en el pasado se le atribuyeron en cuanto eslabón último de la autoridad gubernativa del Estado”, y que hoy se erige como un reconocimiento para que actúe “en sustitución de la autoridad gubernativa del Estado, cuando ésta no puede estar presente y asumir aquél ejercicio [el de actuar en materia de seguridad pública, por razones de urgencia]”.

93. Cfr. con Velasco Caballero (2020b: 43-44), para quien la cláusula general no aparece como “una competencia universal y extraordinaria del municipio”, sino que, más bien, “solo alteran, 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. Lo cual no obsta para que, de acuerdo con las leyes sectoriales, los alcaldes estén ampliamente apoderados para numerosas decisiones de emergencia, en los términos que prescriben las leyes de protección civil o, incluso, sanitarias”.

94. El artículo 25.2.f) LRBRL entiende que estamos ante una competencia “propia” del municipio, al tiempo que el artículo 26.1.c) de esta misma norma entiende que únicamente los municipios de más de 20 000 habitantes “deberán prestar” el servicio de protección civil. Sobre el tema, Barcelona Llop (2018: 254): “solo el 5% de los municipios españoles está concernido por ella [la obligación de prestar servicio de protección civil], si bien no cabe pasar por alto que el 70% de la población habita en los mismos”.

Únicamente las cláusulas generales de necesidad reconocidas en las leyes permiten garantizar ese deber de preservar el municipio ante situaciones de crisis, como extensión de la autonomía. Su activación depende en exclusiva del alcalde, no de autoridades supramunicipales distintas de este cuyas actuaciones, aunque necesarias, terminan por incidir en la autonomía municipal a través del principio de coordinación<sup>95</sup>. Solo con la presencia de una cláusula de esta índole puede garantizarse efectivamente la autonomía municipal ante situaciones extraordinarias, siendo el alcalde —dada la necesidad de una rápida actuación— la figura idónea para su ejercicio; actuación que, además, permitirá incluso, en ocasiones, contener la situación de necesidad y evitar que tome un cariz supralocal<sup>96</sup>. La cláusula general de necesidad se erige, en definitiva, como el epicentro del derecho de necesidad municipal y, en coherencia, como un elemento indisoluble del reconocimiento constitucional de su autonomía. No es casualidad que, en este sentido, haya autores que —con carácter reciente— aboguen por reformar el artículo 55 de la Constitución para incluir explícitamente las posibles injerencias en derechos fundamentales ante supuestos no comprendidos en los estados excepcionales, a realizar, entre otros, por los alcaldes<sup>97</sup>.

Habida cuenta de su importancia, estas cláusulas generales de necesidad en favor de los alcaldes y previstas en la normativa de régimen local presentan una serie de especialidades en contraposición con las presentes en la normativa de seguridad pública. En ellas merece la pena detenerse en las siguientes líneas.

95. *Vid.*, al efecto, Covilla Martínez (2022: 236 y ss.).

96. Como ha señalado recientemente Fernández Rodríguez (2023: 143), tratando de establecer una diferencia entre el derecho de excepción y las previsiones de la legislación ordinaria ante situaciones excepcionales —incluyendo el mentado art. 21.1.m) LRRL—, “[p]or eso la legislación local habilita al alcalde para adoptar esas medidas primeras de respuesta porque en todos los pueblos hay uno y él es la autoridad, la única autoridad en esos primeros momentos. Luego llegarán autoridades gubernativas superiores, que tomarán las riendas y recabarán los auxilios de los que un alcalde no dispone”.

97. Parejo Alfonso (2023-2024: 133-134), señalando: “La ausencia en la Constitución de previsión, para situaciones o acontecimientos extraordinarios, distinta a la de suspensión de determinados derechos fundamentales se ha revelado como laguna precisada de ser colmada [...] indebida, si se considera la habilitación tradicional en nuestro Derecho a las autoridades gubernativo-administrativas de medidas reactivas ante situaciones que nada tienen que ver con la perturbación por comportamientos humanos del orden, como son las catástrofes y calamidades (así la conferida en la legislación básica de régimen local a los alcaldes) [...] Procede, así, 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 [...]”.

## 4.2

### El ámbito de aplicación: legislación básica, *lex repetita* y especialidades por razón del municipio

La complejidad de nuestro régimen local y la pluralidad de especialidades municipales han provocado que la autorización a favor del alcalde para dictar “todas las medidas necesarias” ante situaciones extraordinarias se haya adaptado también a tal tipología de entidades. Veamos cada una de ellas con carácter detenido.

#### 4.2.1

#### El art. 21.1.m) LRBRL como precepto básico

El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el “régimen jurídico de las Administraciones públicas”, lo que incluye, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la competencia básica en materia de régimen local (por todas, STC 214/1989, FJ 1). Tal reconocimiento lleva aparejado que el Estado pueda establecer la normativa básica en la materia, de tal suerte que sean las comunidades autónomas las que la ejecuten o desarrollen, pero sin contradecirla o desbordarla (así, STC 32/1981, FJ 5)<sup>98</sup>.

Al efecto, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la organización local goza de dos niveles: aquella de carácter “básico o necesario”, fijada por el Estado, y, por otro lado, la “organización complementaria”, desarrollada y ejecutada por las comunidades autónomas (STC 214/1989, FJ 6). Así, el hecho de que la organización local “necesaria” corresponda al Estado incluye el gobierno local y las atribuciones, también “necesarias”, de sus órganos, esto es, alcalde y pleno, fundamentalmente. Pues bien, han de entenderse por atribuciones básicas no solo aquellas precisas para la organización y el funcionamiento ordinario de la vida local, sino también, como resulta natural, aquellas potestades precisas para confrontar situaciones extraordinarias. En otras palabras: los poderes de crisis del alcalde resultan, claramente, una atribución básica o necesaria.

98. En este FJ se destacó que corresponde al Estado “la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente [...]”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha reconocido explícitamente tal carácter. Únicamente se ha limitado a destacar su “general aplicación” en los siguientes términos: “el alcalde tiene como atribuciones ejercer la Jefatura de la Policía Municipal [art. 21.1 h) de la Ley de Bases de Régimen Local] y la de ‘adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos’, las medidas necesarias; y aunque las normas de régimen local no integran el bloque de constitucionalidad en materia de seguridad pública (como antes hemos señalado), *sí atribuyen al alcalde unas facultades que son de general aplicación*” (STC 52/1993, de 11 de febrero, FJ 5; doctrina reiterada en la STC 81/1993, de 8 de marzo, FJ 4)<sup>99</sup>. Es decir, se reconoce la “general aplicación” de estas facultades—incluyendo la prevista en el apartado m)— a todo municipio que quede bajo el manto de la normativa básica de régimen local.

A este razonamiento se debe añadir uno adicional. Se ha de tener en cuenta que el art. 21.1.m) LRBRL, como ha destacado algún autor, establece una regla que permite alterar el sistema de distribución de competencias entre el alcalde y el pleno<sup>100</sup>, siendo por ello una norma relativa a las funciones de gobierno de los municipios. Y este tipo de normas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, han de ser necesariamente básicas en tanto en cuanto afectan al Gobierno local y a las relaciones entre los órganos que lo integran<sup>101</sup>. En efecto, las bases estatales en materia de régimen local tienen el doble cometido de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales, y de especificar los restantes aspectos del régimen jurídico

99. Esta misma resolución destacó que su ejercicio no implica vulneración del reparto de competencias, dado que “se trata de situaciones extraordinarias y, en consecuencia, [...] la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas situaciones, a la cual no se opone la Ley estatal delimitadora de competencias”. Sobre esto, recuerda Rivero Ysern (2010: 189), y bajo la rúbrica de “estado de necesidad”, que el Tribunal Constitucional ha declarado que, “aunque las normas de régimen local no sustituyen al bloque de la constitucionalidad en materia de seguridad, sí atribuyen al alcalde unas facultades que son de general aplicación; así la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen las circunstancias extraordinarias constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas actuaciones, a la cual no se opone la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

100. En este sentido, Álvarez García (1996: 378) sostiene que las medidas adoptadas “pueden afectar al reparto ordinario de competencias entre el alcalde y el Pleno”; también Rebollo *et al.* (2007: 485), al recordar que esta previsión “incorpora una regla que altera para circunstancias excepcionales todo el sistema normal de distribución de competencias entre Pleno y alcalde”.

101. Al efecto, Toscano Gil (2021: 281, 287), quien se inspira en lo indicado por Velasco Caballero (2020c: 50). Dice el primero que “lo que no puede hacerse por ley autonómica es establecer una regulación de las medidas del alcalde en situaciones de necesidad que altere el equilibrio de poderes con el pleno, por ser esta una materia reservada a la legislación básica, al afectar a la forma de gobierno municipal”.



básico de todos los entes locales, que son, en definitiva, Administraciones públicas (SSTC 103/2013, 143/2013) [STC 161/2013, FJ 3].

Esta configuración responde a la necesidad de prever una cláusula general de necesidad en favor del alcalde para todos los municipios españoles, independientemente de sus especialidades, como instrumento que garantice su existencia sin depender de órganos supralocales y, en consecuencia, como manifestación de la autonomía municipal. Ello no quiere decir que no puedan existir otras cláusulas generales en su favor, así como autorizaciones concretas para actuar ante situaciones de crisis —medidas estándar— en la normativa sectorial (protección civil, salud pública, consumo, etc.) que pueda activar dada su condición de “autoridad competente”<sup>102</sup>. Ahora bien, tal miríada de habilitaciones puede reconducirse a la previsión del art. 21.1.m) LRRL, dadas —como veremos— la amplitud e indeterminación de su presupuesto habilitante y las posibles medidas a adoptar.

#### 4.2.2

### Las habilitaciones de la normativa autonómica de régimen local

Las comunidades autónomas han desarrollado su propia normativa de régimen local en el ejercicio de sus competencias estatutariamente atribuidas y en el marco de lo previsto en los artículos 148.1.2.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup>. Tal y como ha reseñado el Tribunal Constitucional, su competencia en esta materia circunda en torno a la aprobación de políticas propias dentro de los márgenes de la normativa básica (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5), que, en todo caso, debe respetar la capacidad de las entidades locales de actuar a través de órganos propios en su gobierno y administración (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 1). Ello incluye también a los estatutos de autonomía, que no pueden constreñir o limitar las bases del régimen local por ser esta una competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución (SSTC 31/2010, FFJJ 36 y 60; 103/2013, FJ 4; 41/2016, FJ 9).

A ello se debe añadir que las leyes autonómicas de régimen local —se ha dicho— llevan a cabo una “función de acompañamiento” de la LRRL, complementándola con cuestiones de detalle o cumpliendo sus encargos,

<sup>102</sup>. Me refiero al art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (en adelante, LOMESP), que alude a la “autoridad sanitaria”; el art. 7bis de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que se refiere a “las autoridades competentes”, o, entre otros, el art. 15 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante, TRLGDCU), que alude a las “Administraciones públicas competentes”.

hasta el punto de que solo cuando la LRBRL establece una regulación de mínimos puede la normativa autonómica innovar o complementar<sup>103</sup>, de acuerdo con el carácter bifronte del régimen local (STC 84/1982, FJ 4).

Es en este marco jurídico en el que las comunidades autónomas han establecido su normativa de régimen local, previendo, en ocasiones, habilitaciones similares a la de carácter básico, sita, hemos visto, en el art. 21.1.m) LRBRL. Ahora bien, dada la sobrada amplitud de esta, la posibilidad de innovación o complemento en la materia se encuentra marcadamente reducida. Esto explica que, en la práctica, cuando la normativa autonómica ha decidido abordar esta regulación, lo haya hecho —por lo general— respetando la configuración original de la cláusula general municipal, evitando alteraciones o limitaciones innecesarias que, en caso de que fuesen groseras, podrían también —incluso aunque se incrustaran en los mismos estatutos de autonomía— incurrir en inconstitucionalidad. Atendiendo a la normativa de régimen local de las diecisiete comunidades autónomas, podemos encontrar distintos enfoques, que cabe organizar —para mayor facilidad expositiva— en tres grupos<sup>104</sup>.

El primero de ellos se compondría de aquellas comunidades autónomas que han decidido no abordar esta regulación, bien por no disponer de una ley de régimen local *stricto sensu*, como es el caso del Principado de Asturias<sup>105</sup> y de Cantabria<sup>106</sup>, o bien porque, aun disponiendo de tal norma, no lo consideran necesario: así sucede con Madrid<sup>107</sup>, Castilla y León<sup>108</sup>, Comunitat Valenciana<sup>109</sup>, Castilla-La Mancha<sup>110</sup>, Región de Murcia<sup>111</sup>, Cana-

103. Velasco Caballero (2021b: 85).

104. Téngase en cuenta también que, en ocasiones, las comunidades autónomas deciden atribuir al alcalde competencias ante situaciones extraordinarias en el ámbito sectorial. Es el caso de la reciente Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, cuyo artículo 19.5 precisa: “El alcalde o alcaldesa es la máxima autoridad de protección civil en el término municipal. Como tal, adoptará, en caso de emergencias, todas las medidas que sean necesarias para la protección de las personas, los animales y los bienes. En caso de emergencias, informará inmediata y puntualmente de la situación a la Comunidad Autónoma de Aragón a través del Centro de Emergencias 112 Aragón”.

105. Encontramos, eso sí, algunas normas sectoriales en la materia, como la Ley del Principado de Asturias 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas; la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, de Demarcación Territorial de Concejos; la Ley del Principado de Asturias 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural; o la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Régimen Local.

106. Al igual que en el supuesto anterior, Cantabria dispone, no obstante, de normas reguladoras en la materia, como la Ley 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores, o la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

107. Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

108. Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

109. Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

110. Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

111. Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

rias<sup>112</sup>, Extremadura<sup>113</sup> o Andalucía<sup>114</sup>. En los diez mentados supuestos resultaría plenamente aplicable la habilitación prevista en favor del alcalde en la normativa básica, esto es, el art. 21.1.m) LRBRL.

Un segundo grupo estaría integrado por aquellas comunidades autónomas que, sin prever explícitamente una cláusula general de necesidad municipal, apuntan a ella con motivo de la regulación de los bandos. Es el caso de La Rioja<sup>115</sup> o de la Comunidad Foral de Navarra<sup>116</sup>, habiendo de entenderse tales referencias como una llamada o un reenvío a la regulación básica. Algo más complejo es el caso del País Vasco, cuya norma reguladora alude a esta cuestión al tratar los bandos del alcalde ante “situaciones de excepcionalidad o urgencia” como “disposiciones generales”<sup>117</sup>. Y es que, como tendremos ocasión de comprobar, el contenido de estas actuaciones de necesidad —se manifiesten a través de un bando u otro instrumento jurídico— no siempre será el de disposición general o reglamento, sino que dependerá de su inserción o no en el ordenamiento.

En tercer y último lugar encontramos únicamente cuatro comunidades autónomas que, efectivamente, replican la previsión del artículo 21.1.m)

<sup>112</sup>. Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. Su artículo 31 enumera las competencias del alcalde, sin aludir a las situaciones de crisis, aunque precisando que se ostentan estas “además de las atribuidas por la legislación general de régimen local”.

<sup>113</sup>. Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

<sup>114</sup>. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. El artículo 9, en sus apartados 13.c) y 14.f), respectivamente, indica, no obstante, que “[l]os municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: [...] c) El control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud”, y “f) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal, así como la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal”. Como puede apreciarse, no se realiza una referencia explícita a la figura del alcalde.

<sup>115</sup>. Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja. Su artículo 153 indica: “1. Los bandos dictados por los alcaldes tendrán como finalidad exhortar a los ciudadanos a la observancia de las obligaciones y deberes establecidos en las Leyes y en las Ordenanzas y Reglamentos municipales, recordarles el contenido preciso de dichas obligaciones y los plazos establecidos para su cumplimiento, así como efectuar convocatorias populares con motivo de acontecimientos ciudadanos. Se publicarán conforme a los usos y costumbres de la localidad”. Añadiendo: “2. No obstante, en los casos de catástrofe o infortunio públicos o grave riesgo, los alcaldes podrán adoptar las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno”.

<sup>116</sup>. Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. El artículo 328 dispone: “Los Bandos dictados por el alcalde o Presidente de la Entidad local, en el ámbito de su competencia, serán de aplicación general en el territorio a que afecten, con subordinación a las leyes y demás disposiciones generales, y se publicarán conforme a los usos y costumbres de la localidad”. Y añade: “Si tuvieran por objeto la adopción de medidas extraordinarias, en los casos de catástrofes o infortunios públicos o grave riesgo, se dará cuenta inmediata al Pleno de la Entidad local”.

<sup>117</sup>. Me refiero al apartado 1.d) de la disposición adicional primera de la Ley vasca 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, que indica: “Las normas dictadas por las entidades locales adoptarán las siguientes formas: [...] d) Bandos de alcaldía: Disposiciones de carácter general dictadas por el alcalde o alcaldesa en situaciones de excepcionalidad o urgencia. Su objeto puede ser también el de mero recordatorio de obligaciones o anuncios, supuesto en el que no tienen valor normativo”.

LRBRL, recogiendo su propia cláusula general de necesidad municipal. Así lo hacen con carácter explícito Cataluña<sup>118</sup>, Galicia<sup>119</sup> y Aragón<sup>120</sup>, pudiendo deducirse también de la regulación prevista en Illes Balears<sup>121</sup>.

Sea como sea, las distintas regulaciones de este último grupo de comunidades autónomas pueden plantear algún problema práctico. Aunque todas ellas —a excepción del precepto balear— reproducen la cláusula general de necesidad contenida en el art. 21.1.m) LRBRL de forma muy similar, lo cierto es que la replicación de preceptos estatales en normas autonómicas ha sido criticada por nuestro Tribunal Constitucional, indicando que esta técnica normativa no solo es deficiente, sino que incluso puede llegar a incurrir en inconstitucionalidad en algunos casos concretos (STC 341/2005, FJ 9; STC 51/2019, FJ 6), siendo admisible únicamente esta repetición de la Ley “con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 73/2016, FJ 10, reiterada por la STC 51/2019, FJ 6).

Así las cosas, los criterios de admisibilidad de este fenómeno de *lex repetita* no resultan aplicables a los supuestos que nos ocupan. En efecto, los mencionados preceptos ni son útiles ni son necesarios, puesto que el art. 21.1.m) LRBRL resulta más que suficiente para actuar<sup>122</sup>. Y no solo eso, sino que pueden también plantear problemas interpretativos. Téngase en cuenta que las referencias mentadas son muy similares pero no idénticas

118. Así, el artículo 53.1.m) del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, reconoce como atribución del alcalde: “m) Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en el caso de catástrofe o de infortunios públicos o de grave peligro de éstos, las medidas necesarias y adecuadas, y dar cuenta inmediata al pleno”.

119. El artículo 61.1.k) de la Ley 5/1997, de 22 de junio, de Administración Local de Galicia, habilita al alcalde para “[a]doptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o de grave peligro de que éstos se produzcan, las medidas precisas y adecuadas, dando inmediata cuenta de las mismas al Pleno de la Corporación”.

120. El artículo 30.1.l) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, atribuye al alcalde la competencia para “l) [a]doptar personalmente y bajo su responsabilidad en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno”.

121. El artículo 104 de la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Illes Balears —en una interpretación algo extensiva—, podría entenderse también como una habilitación de las indicadas, en tanto en cuanto dispone: “Los bandos dictados por los alcaldes o las alcaldesas tienen como finalidad exhortar a la ciudadanía a la observancia de las obligaciones y los deberes establecidos en las leyes y en las ordenanzas y los reglamentos municipales, recordarle el contenido preciso de dichas obligaciones y los plazos establecidos para su cumplimiento, así como efectuar convocatorias populares con motivo de acontecimientos ciudadanos. Se publicarán conforme a los usos y costumbres de la localidad, si bien en los casos de catástrofe o infortunio públicos o riesgo grave, los alcaldes o las alcaldesas pueden adoptar las medidas necesarias y adecuadas, pero dando cuenta al pleno inmediatamente”.

122. Por ejemplo, la STSJ de Cataluña 740/2009, de 26 de junio, FD 6.º, alude a la habilitación autonómica, dada por la norma catalana citada, y la entiende aplicable junto con el art. 21.1.m) LRBRL.

a la previsión básica: el precepto catalán habla de “grave peligro” en vez de “grave riesgo”, el gallego habilita para dictar “las medidas *precisas* y adecuadas” (en vez de “las medidas *necesarias* y adecuadas”), el aragonés añade la previsión de “calamidad pública” al presupuesto habilitante (cuestión que se reitera cuando el artículo 142.2 de la norma atribuye el carácter de “bando” a tales actuaciones), y, en fin, el balear parece obviar la exigencia de la norma básica de que las medidas se adopten bajo la responsabilidad del alcalde<sup>123</sup>.

En cualquier caso, el principio de interpretación conforme permite salvar estos pormenores a la luz de la normativa básica estatal, si bien habría de recordarse que, en el caso de que las comunidades autónomas decidieran establecer una regulación más restrictiva de esta cláusula general, habría de atenderse al precepto de contraste estatal y analizarse si se está produciendo una restricción indiscriminada de la capacidad de actuación del alcalde (p. ej., estableciendo requisitos adicionales que vayan más allá de una garantía de los ciudadanos y que resulten desproporcionados) o si esta queda supeditada a órganos supramunicipales (por ejemplo, la inclusión de una autorización previa por parte de sus Ejecutivos). En todos estos casos la norma no solo plantearía dudas de constitucionalidad por producirse una injerencia en la competencia estatal y en la normativa básica (ex art. 149.1.18.ª del texto constitucional y LRBRL, respectivamente), sino también por resultar contraria a la autonomía municipal constitucionalmente reconocida (arts. 137 y 140 de la Constitución).

### 4.2.3

#### Las especialidades en los municipios de gran población

La aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, traería aparejada la introducción de un nuevo título X en la LRBRL, dedicado a los municipios de gran población. Con ella se pretendía establecer un régimen jurídico diferenciado, adaptado a la especial situación de estos municipios, dotándolos para ello de un haz de competencias mayor, así como de una estructura administrativa diferenciada. Entre estas novedades destacaba la inclusión de una nueva cláusula general en favor del alcalde de tales municipios en el artículo 124.4.h), con la siguiente dicción:

“En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones:

<sup>123</sup>. Omisión que, sin embargo, no resulta relevante, habida cuenta de las reflexiones indicadas en el punto 4.3.3 de este trabajo.

[...]

h) Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno<sup>124</sup>.

El hecho de que esta previsión presente un presupuesto de hecho distinto al presente en el art. 21.1.m) LRBRL ha suscitado cierta polémica doctrinal. Para algún autor no parecen existir en principio distinciones prácticas<sup>125</sup>, mientras que para otros la diferencia radica en que, en el caso de los municipios de mayor población, ostentarían una posibilidad de actuación algo más amplia, no limitada específicamente a cuestiones de estricta necesidad. En otras palabras, su encaje se asemejaría más a un decreto-ley, estando por ello formulado su presupuesto habilitante de modo similar a las habilitaciones que suelen prever tal instrumento<sup>126</sup>.

Tal vez fuese esta última idea la que estuvo presente en la *mens legislatoris* de la Ley 57/2003. Del mismo modo que se estableció un régimen organizativo y competencial diferenciado para este tipo de municipios —entendiendo— también se quiso prever, en congruencia, una habilitación más amplia a favor del alcalde<sup>127</sup>. Un enfoque contrario haría superflua la inclusión de una cláusula general adicional a favor de los alcaldes de los municipios de gran población.

<sup>124</sup>. De similar amplitud era la cláusula contenida en el artículo 52.1.i) del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 5 de febrero de 2006, que atribuía al alcalde la función de “[a]sumir la dirección y coordinación de las actuaciones previstas en los planes de protección civil de ámbito municipal y adoptar las medidas necesarias y adecuadas para la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia, dando cuenta inmediata al Pleno”; precepto que ha de ponerse en conexión con el artículo 31.6, que —bajo la rúbrica de “Potestad normativa”— indicaba que “[l]os alcaldes o las alcaldesas pueden dictar *Decretos normativos de emergencia* en situaciones de tal naturaleza, que deberán someterse a la ratificación por el Pleno municipal en la primera sesión que celebre”.

<sup>125</sup>. Rebollo Puig (2007: 3389-3390) indica que no tiene sentido que “el alcalde pueda hacer más o menos ante situaciones idénticas en los grandes Municipios y en los restantes”, y que la razón que inspira el cambio de expresión no es otra que un intento de modernización, inspirándose en los términos del artículo 86 de la Constitución, pero sin innovar en el campo de actuación indicado. También Barcelona Llop (2018: 270, nota 24) subraya: “aunque la cuestión es discutida y es cierto que el tenor de los dos preceptos es distinto, no se me alcanza la razón que pueda fundamentar que el presupuesto de hecho que desencadena la actuación unilateral del alcalde difiera según que el municipio sea de gran población o no”.

<sup>126</sup>. Esta posición fue defendida en su momento por Míguez Macho (2005: 118-119), donde indica claramente que “lo que cambia es el presupuesto habilitante” respecto del artículo 21.1.m), y que “no puede dejar de destacarse que se ha importado al ámbito local el que establece el art. 86.1 de la Constitución para la aprobación de decretos-leyes por el gobierno”; y añade que “el legislador ha querido ampliar las posibilidades de hacer uso de la atribución que nos ocupa, frente a la rigurosa excepcionalidad que presenta en el régimen común”. También sigue esta línea Toscano Gil (2021: 277), citando en este sentido a Álvarez García (2020: 10), aunque —a mi juicio— este último autor no termina de pronunciarse de modo definitivo respecto a la identificación del presupuesto de hecho del decreto ley con la previsión del artículo 124.4.h) LRBRL.

<sup>127</sup>. La configuración de las grandes ciudades en la reforma de 2003 se realizó inspirándose en las entidades supraterritoriales. Téngase en cuenta que hay municipios —como Valencia o Sevilla— que exceden del medio millón de habitantes, lo que los sitúa con una población mayor incluso que la de algunas comunidades autónomas.

En este punto —considero—, se ha de distinguir entre necesidad y urgencia. La necesidad alude a situaciones o contextos muy extraordinarios, en los que es preciso activar los resortes últimos de los poderes públicos, dulcificándose para ello los rígidos basamentos del ordenamiento jurídico (derechos fundamentales, distribución competencial, reserva de ley, etc.)<sup>128</sup>. La urgencia, por su parte, alude a una situación algo menor, en la que no se produce una alteración tan radical de las reglas de juego, pero en la que es preciso actuar. A título ejemplificativo, y en el plano estatal, las situaciones de necesidad se conectarían con los supuestos del artículo 116 del texto constitucional —y, singularmente, con los estados de excepción y sitio—, mientras que las de urgencia tendrían su encaje más característico en los decretos leyes reconocidos en el artículo 86 de la Constitución<sup>129</sup>.

Por ello, puede decirse que el artículo 21.1.m) LRBRL se erige como la cláusula general de necesidad tradicional de nuestro derecho en el plano local, mientras que la presente en el artículo 124.4.h) LRBRL va algo más allá, estando prevista no solo para lo anterior, sino también para supuestos de “urgencia”, de carácter organizativo, económico o social por razón de las especialidades del municipio de gran población. Un argumento adicional a esta diferenciación lo podemos encontrar en el hecho fehaciente de que en la cláusula general para los municipios de gran población no se prevé —en contraposición a la aplicable al régimen general— la responsabilidad personal del alcalde respecto de las medidas adoptadas.

Así las cosas, la habilitación del artículo 124.4.h) LRBRL permite realizar las actuaciones de necesidad del artículo 21.1.m) LRBRL y, además, otras actuaciones de urgencia, que se plasmarán en el plano económico, social y organizativo. En otras palabras: medidas que exceden del carácter coyuntural de las cláusulas generales de necesidad y que entran en el plano de la urgencia relativa a los grandes núcleos urbanos.

128. Cfr. con Toscano Gil (2021: 280), para quien no podría el alcalde ejercer competencias no atribuidas a él, ni tampoco proceder a restringir derechos fundamentales sin habilitación previa; cuestión, esta última, que también comparte Velasco Caballero (2020a: 253-254; 2020b: 43-44).

129. Esta distinción entre “necesidad” y “urgencia” parece ser la tradicional para con nuestros reglamentos, terminando por plasmarse gráficamente en los “reglamentos de urgencia” y los “reglamentos de necesidad” de los artículos 51 y 52 del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1929. La dicotomía puede verse también en Clavero Arévalo (1953: 50 y ss.); y, en fin, siguiendo esta línea, y aplicada a los bandos del alcalde, también en Farré Tous (1997: 113-114). Cfr. con Álvarez García (1996: 255 y ss.), quien —partiendo de la doctrina y la jurisprudencia francesas— sostiene una relación distinta entre estas dos categorías, indicando que la “urgencia es la necesidad cualificada por el factor tiempo”, puesto que 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”.

#### 4.2.4

### La posición singular de los municipios de Madrid y Barcelona

La disposición adicional sexta de la LRBRL reconoce la existencia de regímenes especiales para Madrid y Barcelona, proclamándose la inaplicación de todo el título X de la LRBRL respecto de ambas entidades. Estos municipios se rigen, así, por sus propias normas reguladoras: la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM), y la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en adelante, CMB), norma, esta última, complementada por la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. Tal exclusión implica, en lo que a nosotros interesa, la imposibilidad de recurrir al artículo 124.4.h) LRBRL para hacer frente a sus contingencias y eventualidades en calidad de entidades a las que sería aplicable el régimen de municipios de gran población. Precisamente por ello, las citadas leyes especiales han recogido previsiones similares<sup>130</sup>.

En este sentido, el artículo 14.3, apartado f), de la LCREM habilita al alcalde de Madrid —como máximo representante de la ciudad, ex art. 14.2 LCREM— para “[a]doptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno”. La dicción de este precepto no plantea demasiadas dudas, dado que resulta idéntica a la presente en el artículo 124.4.h) LRBRL. Por ello, la discusión en torno a la aplicabilidad de la normativa básica en este punto<sup>131</sup> —y, con ella, la cláusula general del artículo 21.1.m) LRBRL— aparecería como un tanto estéril, en tanto en cuanto habría de entenderse que la previsión del art. 14.3.f) LCREM habilitaría para realizar tanto actuaciones de urgencia como de necesidad, en los términos ya analizados en el epígrafe anterior.

En lo que respecta a la ciudad de Barcelona, la situación es radicalmente distinta. El artículo 13.1, apartado l), de la CMB señala lo siguiente:

“1. El alcalde o alcaldesa es el Presidente o Presidenta de la Corporación Municipal. Tiene las siguientes atribuciones:

[...]

<sup>130</sup>. No lo hicieron, sin embargo, las leyes especiales para los municipios de Barcelona y Madrid de las que traen causa. Estas normas únicamente establecerían una remisión a las competencias del alcalde en materia de régimen local y, en su caso, la posibilidad de —“en caso de urgencia”— el ejercicio de acciones judiciales y administrativas (*vid.* el art. 7 del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local, así como el art. 8 del texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio).

<sup>131</sup>. Sobre el régimen especial de Madrid resulta fundamental Parejo *et al.* (2006). Con carácter más reciente, *vid.*, también, Jiménez Vacas (2023).



l) 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”.

El precepto transcrito se complementa con lo recogido en el artículo 26.e) CMB, en cuando indica lo siguiente:

“Las normas dictadas por el Ayuntamiento de Barcelona adoptan las siguientes formas:

[...]

e) Bando: Las disposiciones de carácter general dictadas por el alcalde o alcaldesa en situaciones excepcionales o de necesidad urgente, así como con ocasión de circunstancias o acontecimientos de especial significación o relevancia, de las que debe dar cuenta al Plenario del Consejo Municipal en la primera sesión que celebre”.

Como puede verse, la dicción de estos preceptos difiere de las previsiones establecidas en la normativa básica estatal, y, concretamente, de las habilitaciones previstas en los artículos 21.1.m) y 124.4.h) LRBRL. Ello probablemente traiga causa de que la norma se promulga cinco años antes de que el Estado dicte la citada Ley 57/2003, regulando los municipios de gran población, por lo que la Carta fue pionera en la ordenación de un gran núcleo urbano como es Barcelona, aportando innegables innovaciones y, en gran medida, marcando el paso a la norma estatal que estaba por venir y que introduciría el título X en la LRBRL<sup>132</sup>. Sin querer entrar en la posición de la CMB en el sistema de fuentes y en su relación con la LRBRL —cuestión, por otro lado, harto compleja y aún sin resolver de forma definitiva en la jurisprudencia—<sup>133</sup>, lo cierto es que la dicción del precepto transcrito puede plantear algunos problemas de aplicación práctica a los que resulta fundamental aludir, aunque sea de modo somero o telegráfico<sup>134</sup>.

El primero de ellos responde a que Barcelona es un municipio de gran población, por lo que la previsión del artículo 13.1.l) —inspirada en la cláusula general de necesidad del art. 21.1.m) LRBRL— podría resultar insuficiente, habida cuenta de que, por su especialidad ex disposición adicional sexta

<sup>132</sup>. Sobre esta norma *vid.* Galán Galán (2001); Font y Jiménez (2007); y, en fin, con carácter más reciente, Font i Llovet (2023), así como Cases y Aguilà (2023).

<sup>133</sup>. Con carácter reciente, *vid.* el informe de Nieto Garrido y Díaz González inserto en Font i Llovet (2023: 72 y ss.).

<sup>134</sup>. Algunas de estas observaciones pueden verse en Font i Llovet (2023: 87 y ss.), en las que se incorpora mi informe sobre la potestad reglamentaria en la Carta Municipal de Barcelona, así como distintas reflexiones relativas a la configuración y al ejercicio de tales poderes de necesidad.

LRBRL, el título X no sería de aplicación, ni siquiera supletoriamente. De ello resulta la imposibilidad de distinguir entre situaciones “de necesidad” *stricto sensu*, en el sentido del art. 21.1.m) LRBRL, y “de urgencia”, esto es, en lo relativo a las exigencias de un municipio de gran población, de acuerdo con la función del artículo 124.4.h) LRBRL, y que, en este supuesto, no resulta de aplicación a la ciudad de Barcelona.

En segundo lugar, el art. 13.1.l) de la Carta de Barcelona indica que, dictadas las medidas por el alcalde, “debe darse cuenta inmediatamente al Plenario o a la Comisión del Consejo Municipal que sea competente por razón de la materia”, mientras que el art. 26.2.e) del mismo texto subraya que el alcalde “debe dar cuenta al Plenario del Consejo Municipal en la primera sesión que celebre” de los bandos de necesidad dictados. No queda claro entonces a qué órgano ha de dar cuenta el alcalde al activarse estas actuaciones, cuestión que, a mi juicio, debería resolverse concretando que el competente es el Consejo Municipal, en tanto en cuanto hace las veces de Pleno, alineándose así con las previsiones de la LRBRL.

A ello se debe añadir la previsión recogida en el artículo 26.e) CMB que, como hemos podido transcribir *supra*, parece configurar los bandos de necesidad como, en todo caso, disposiciones administrativas. Como podrá comprobarse en el siguiente apartado de este estudio, la manifestación de las “medidas necesarias” en el mundo jurídico no solo se produce a través de reglamentos, sino también por medio de actos administrativos. Es decir, que plantea ciertas dudas el que tales medidas hayan de gozar siempre de un contenido normativo, dado que, como veremos, ello suele ser lo excepcional.

Especialmente discutible es, en cuarto lugar, la posibilidad de delegación y desconcentración de estos poderes de necesidad reconocida en el apartado 2 del artículo 13 de la CMB. El precepto, tras enumerar las competencias del alcalde en el apartado 1, proclama lo siguiente: “2. Las atribuciones del alcalde o alcaldesa enumeradas en las letras d) y e) del apartado 1 son indelegables. Las demás atribuciones pueden ser delegadas o desconcentradas a la Comisión de Gobierno, los Concejales y los órganos y cargos directivos de la Administración Ejecutiva”.

Es decir, que se integran aquí también las competencias para actuar ante situaciones de crisis previstas en el —ya transcrito— artículo 13.1.l) CMB. Esta posibilidad de delegación o desconcentración en otros cargos del Ejecutivo municipal de los poderes de necesidad del alcalde se reitera en el artículo 24.e) CMB, que atribuye al concejal de distrito —por delegación del alcalde— la competencia para “velar por la protección ciudadana al distrito y adoptar, en caso de emergencia, las medidas necesarias

de carácter urgente para la seguridad de las personas y bienes, de las que debe dar cuenta inmediatamente a la Alcaldía, y establecer la coordinación necesaria, de acuerdo con las directrices establecidas por la Junta Local de Seguridad”.

Resulta problemática esta previsión — pese a los antecedentes que puedan rastrearse al efecto—<sup>135</sup>, ya no solo porque la presencia de cláusulas generales de carácter diferenciado en el plano local podría entenderse como contraria a la normativa básica<sup>136</sup>, sino también porque implicaría problemas prácticos en aquellos casos en los que las “medidas” se concretasen en disposiciones generales, de cariz normativo.

Y ello porque, por un lado, el concejal de distrito ejerce esta potestad por delegación del alcalde, y la potestad reglamentaria no puede ser delegada en ningún caso de acuerdo con el art. 9.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Y, por otro lado, porque la Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana (en adelante, LOSC), prevé en su artículo 14 lo siguiente: “Las autoridades competentes, de conformidad con las Leyes y reglamentos, podrán dictar *las órdenes y prohibiciones* y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de los fines previstos en esta Ley, mediante resolución debidamente motivada”; es decir, no habla de “medidas”, sino únicamente de “órdenes y prohibiciones” (actos administrativos), habiendo de entenderse vedada la atribución para dictar normas.

Sea como sea, en el momento de escribirse estas líneas se está debatiendo la actualización de los regímenes especiales de Madrid y de Barcelona, en este último caso teniendo en cuenta las aportaciones del “Programa para el Impulso del Régimen Especial de Barcelona”<sup>137</sup>. Resultaría sin duda provechoso que la revisión no solo se circunscribiese al plano de las competencias ordinarias, en tiempos de calma, de ambos municipios, sino que tuviese en cuenta también las previsiones concernientes a los poderes de necesidad.

<sup>135</sup>. La Ley municipal de 1935 recogía en su artículo 83 las distintas competencias del alcalde, como hemos visto, en calidad de “Jefe de la Administración municipal”, incluyéndose aquí, en el apartado 12, también la cláusula general de necesidad ante situaciones de crisis. Ahora bien, este mismo precepto recordaba *in fine*: “El alcalde podrá delegar parcialmente las anteriores atribuciones en los Concejales y Tenientes de alcalde”, por lo que se habrían de entender también incluidos los indicados poderes de necesidad.

<sup>136</sup>. El artículo 21.3 LRBRL indica: “El alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo [...] las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo”.

<sup>137</sup>. Tuvo lugar en el año 2021, bajo el auspicio e impulso de la Fundación Pi y Sunyer y el Ayuntamiento de Barcelona. Aprovecho en este punto para agradecer al Dr. Font i Llovet y al Dr. Galán Galán su amable invitación a participar en el proyecto y, concretamente, en la mesa de trabajo relativa al régimen especial de Barcelona en el sistema de fuentes.

### 4.3

## La expresión jurídica: actos, reglamentos y “bandos” de necesidad

La activación de toda cláusula general de necesidad —comúnmente configurada con la expresión “todas las medidas necesarias”— se manifiesta en el mundo jurídico, desde un prisma material, en el dictado de actos administrativos o de reglamentos, atendiendo a si dicha “medida” goza o no de contenido normativo. Esta es la posición más reciente formulada por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo<sup>138</sup>. Y es también la más garantista, habiendo de entenderse superada con ella la posibilidad de dictar medidas cautelares o provisionales, habida cuenta de las mayores dificultades que se plantean respecto de su impugnación<sup>139</sup>.

Dicha doctrina es claramente aplicable a la cláusula presente en el artículo 21.1.m) LRBRL y a la exteriorización de sus “medidas”, con o sin contenido normativo. Y ello pese a que tanto la doctrina<sup>140</sup> como la jurisprudencia<sup>141</sup> hayan conectado estas actuaciones con los reglamentos de necesidad, dado que —parece conveniente insistir— únicamente resulta adecuado hacer uso de tal noción en aquellos supuestos en los que nos encontremos ante actuaciones de necesidad de contenido normativo<sup>142</sup>.

138. Y ello en relación con la cláusula general presente en el artículo 3 LOMESP. Por todas, STS 719/2021, de 24 de mayo, FD 4.º, en cuanto destacó: “Según hemos explicado en los autos de 20 de mayo de 2021 (recursos de casación n.º 3417, 3425 y 3473/2021), los artículos 10.8 y 11.1 i) de la Ley de la Jurisdicción exigen que la medida sanitaria —disposición general o acto administrativo general, según los casos— obtenga un visto bueno o aprobación previa por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente [...]”.

139. Alguna jurisprudencia quiso ver en las “medidas necesarias” de ciertas cláusulas generales una habilitación para dictar medidas provisionales o cautelares, previas al procedimiento administrativo. En lo que concierne al art. 21.1.m) LRBRL, *vid.* la nota 156 de este trabajo.

140. La práctica totalidad de la doctrina española —donde destacan los especialistas en temas locales— sigue esta estela. *Vid.* Embid Irujo (1978: 735), que recuerda que los bandos del alcalde solo podrán tener contenido normativo en los supuestos del —hoy— artículo 21.1.m) LRBRL, “lo que nos sitúa ante lo que en la doctrina es conocido como ‘reglamentos de necesidad’ y que, en virtud de esa necesidad, pueden excepcionar las reglas normales establecidas de la competencia y de la jerarquía normativa”; también, posteriormente, Embid Irujo (2011); Galán Galán (2004: 107); Rivero Ysern (2010: 83), aunque prefiere la expresión de “bandos de necesidad”; o, en fin, Velasco Caballero (2009: 314, 316). Sánchez Morón (2023: 193), por su parte, entiende que estamos ante “el supuesto más significativo” de esta figura. En sentido similar, Farré Tous (1997: 115) sostiene que estamos ante “una manifestación de los reglamentos de necesidad en el ámbito local”.

141. Entre otras, STSJ de Cataluña de 18 de julio de 1997, FD 3.º; SSTSJ de Castilla y León de 14 de octubre de 2005, FD 3.º, y de 28 de abril de 2008, FD 3.º.

142. Embid Irujo (2011: 735). Más recientemente, Toscano Gil (2021: 272) no puede ser más contundente al afirmar que “el bando de un alcalde no es como regla general una norma, sino que de ordinario será un acto administrativo. El papel de los bandos como normas jurídicas está reservado a situaciones de necesidad o excepción”. También Blasco Díaz (2001: 64) sostiene que los bandos han de entenderse como actos administrativos de carácter general, “salvo, posiblemente, los dictados en situaciones de emergencia”, que sí tendrían ese cariz reglamentario. En sentido similar —aunque hablando de “bandos de necesidad”—, Rivero Ysern (2010: 83); o también Rebollo *et al.* (2007: 486), indicando que se permite al alcalde hacer “prácticamente

Partiendo del posible contenido material de estas medidas, resulta destacable que, en el supuesto de la intervención del alcalde, es todavía más difícil delimitar cuál debe ser el instrumento formal idóneo, habida cuenta de las especialidades normativas locales. En efecto, las actuaciones del alcalde suelen revestir la forma de decretos o de bandos en el régimen común<sup>143</sup>, ampliándose esta cuestión en los municipios de gran población a los decretos —de contenido normativo, en algún caso— y a las instrucciones, como recuerda el artículo 124.4.g) LRBRL; instrucciones que tienen un mero carácter interno, de acuerdo con el artículo 6 LRJSP.

En lo que respecta a los decretos de alcaldía, estos suelen integrar actos administrativos en los municipios de régimen general, mientras que en los de gran población ostentan muchas veces carácter normativo; normatividad que queda circunscrita a cuestiones de carácter organizativo o relativo a los servicios públicos.

La figura del bando, por su parte —de gran tradición en nuestro derecho—, puede también manifestarse como un acto administrativo o como una disposición general, supuesto, este último, de carácter excepcional, y estando, en tales casos, limitado a una serie de supuestos tasados por la jurisprudencia, así como, en ocasiones, por las leyes autonómicas. En tales situaciones, ostentan funciones por lo general prosaicas, como establecer avisos o recordatorios a los vecinos, así como proporcionarles información, aunque también se admite que se dicten ante situaciones de necesidad<sup>144</sup>.

A tal efecto, suele distinguirse entre “bandos ordinarios” y “bandos extraordinarios”, como —por cierto— realiza alguna normativa autonómica<sup>145</sup>.

---

todo, incluso aprobar normas reglamentarias”. Y, por último, Fuentetaja Pastor (2020: 123-124) reconoce el carácter “normativo de los bandos en circunstancias extraordinarias de necesidad”. *Cfr.* con Galán Galán (2004: 107), para quien —tras asumir que estamos ante verdaderos “reglamentos de necesidad”— “poseen una naturaleza tan excepcional y están sometidos a límites tan rígidos que su entendimiento escapa de los parámetros habituales de la potestad reglamentaria”.

<sup>143.</sup> La expresión de “decreto” no aparece en la LRBRL para los municipios de régimen común, pero puede verse en la ordinaria práctica administrativa rubricando los actos administrativos del alcalde, normalmente con fundamento en el artículo 21.1.a) LRBRL, en cuanto le corresponde “[d]irigir el gobierno y la administración municipal”. Para Rivero Ysern (2010: 83), estos “decretos orgánicos” —incluso en el marco del régimen común— pueden también ostentar contenido normativo.

<sup>144.</sup> Sobre la cuestión de los bandos y sus orígenes, *vid.* Serrano Guirado (1951); Embid Irujo (1978: 117 y ss.; 2011: 733 y ss.); Farré Tous (1997); Blasco Díaz (2001: 62 y ss.); Muñoz Machado (2015: 192-193); y, en fin, con carácter más reciente, Guillén Navarro (2021).

<sup>145.</sup> Guillén Navarro (2021: 135 y ss.) sigue esta distinción, recordando el artículo 136 del Decreto 357/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, o el artículo 153 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de la Rioja.

Los últimos coincidirían con lo que se ha venido denominando por la doctrina “bandos de necesidad”, que serían aquellos que se dictarían con fundamento en el artículo 21.1.m) LRBRL<sup>146</sup>. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, por su parte, también ha destacado que en estos casos estamos ante uno de los supuestos excepcionales en los que se reconoce a los bandos contenido normativo (*vid.*, por todas, la STS de 30 de octubre de 2002, FJ 2)<sup>147</sup>. Parece, por ello, que el bando habría de erigirse como el ropaje predilecto que las medidas del artículo 21.1.m) LRBRL habrían de adoptar, tenga o no contenido normativo<sup>148</sup>.

Ahora bien, es destacable que la activación de los poderes de necesidad previstos para los municipios de gran población se ha concretado no ya en la figura jurídica de los analizados bandos, sino también en la del decreto del alcalde. Esta cuestión se conecta con la ya analizada respecto de la existencia de dos cláusulas generales en este tipo de municipios: la de régimen general del artículo 21.1.m) y la específica del artículo 124.4.h) LRBRL.

Como hemos visto, la primera está prevista tradicionalmente para situaciones de necesidad *stricto sensu*, mientras que la segunda también permitiría —además de en las anteriores— actuar en situaciones de mera urgencia. Y ello también como consecuencia de que los bandos van dirigidos a los vecinos (*ad extra*), mientras que los decretos —normativos— tienen por objeto la regulación de cuestiones organizativas del ayuntamiento (*ad intra*). Así, con base en el artículo 124.4.h) LRBRL, encontramos medidas “urgentes” dictadas en el plano organizativo a raíz de la crisis de la COVID-19, procediéndose a suspender diversas actividades de los ayuntamientos y es-

<sup>146</sup>. De forma similar, Morell Ocaña (1988: 216-217) habla de “bandos” dictados “ante situaciones de extrema urgencia o grave necesidad”, mientras que otros, como Farré Tous (1997: 111 y ss.), dedican a la expresión incluso un epígrafe concreto. El sintagma nominal se ha vuelto a utilizar por la doctrina más reciente; así, en Velasco Caballero (2009: 314, 316), alternándolo con la expresión de “reglamento de necesidad”; Rivero Ysern (2010: 83); Toscano Gil (2021: 274, 278 y ss.); y, en fin, Guillén Navarro (2021: 135 y ss.), quien también hace uso de la expresión “bandos de necesidad o urgencia”.

<sup>147</sup>. Al efecto, indica: “la doctrina de este Tribunal se ha ocupado en algunas ocasiones de la problemática de las materias que pueden ser objeto de los Bandos municipales [...] en ocasiones constituyen manifestaciones de la potestad reglamentaria de la Administración [...] en los que, *bien por lo extraordinario de las circunstancias* (artículo 21.1.j) de la Ley 2/85), bien por habilitación legal expresa, (artículo 21.1.m) la competencia de normar aspectos concretos de determinadas materias de competencia municipal venga atribuida al alcalde, *que indudablemente podrá entonces ejercitarla mediante el Bando, como una manifestación formalmente hábil de regulación*” (la cursiva es mía). Esta doctrina no solo ha permeado en algún supuesto jurisprudencial concreto (*v. gr.*, SSTSJ de Castilla y León 2310/2005, de 14 de octubre, y 729/2008, de 28 de abril, FFDD 3.º en ambos casos), sino que ha llegado incluso a plasmarse en algunas leyes autonómicas, como ha podido indicarse.

<sup>148</sup>. En el caso de que adoptasen tal contenido normativo estaríamos, como ya se ha advertido, ante reglamentos de necesidad. En cualquier caso, como agudamente se ha destacado en Rebollo *et al.* (2007: 486), tal vez “lo de menos es que se les diese la forma de bandos porque desde luego no estarían sometidos a los límites normales de los bandos”.

pectáculos públicos<sup>149</sup>, a establecer servicios mínimos<sup>150</sup>, o, en fin, a reducir los servicios de auto-taxi<sup>151</sup>.

Lo mismo puede decirse de los regímenes especiales a los que no es aplicable este precepto, que han mantenido la utilización de los decretos y bandos en este sentido. Es el caso de Madrid —cuya cláusula general, sita en el artículo 14.3.f) LRECM, se recuerda que es idéntica a la del artículo 124.4.h) LRBRL—, que, a través de decreto, procedió a imponer la reorganización del trabajo a raíz de la COVID-19<sup>152</sup>, o estableció alteraciones sobrevenidas en el plano organizativo, consecuencia de la tormenta de nieve denominada “Filomena”<sup>153</sup>. El supuesto del régimen especial de Barcelona es todavía más gráfico, puesto que la ausencia de un precepto como el artículo 124.4.h) LRBRL hace todavía más patente la tesis que aquí se defiende<sup>154</sup>.

149. Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Valladolid 2020/1920, de 13 de marzo, en el que existe una errata, puesto que pone que se dicta sobre la base del artículo 124.3.h) LRBRL y —como no puede ser de otra forma— realmente se dicta con base en el artículo 124.4.h) LRBRL. Ya más contundente es el Decreto de 15 de marzo de 2020, dictado —ahora sí— con fundamento en el artículo 124.4.h) LRBRL, por el que se procede a “suspender con carácter general” ya “toda la actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Valladolid [...] mientras se mantenga el estado de alarma”, con excepción de las necesidades de personal para garantizar el funcionamiento de los servicios municipales. Este decreto fue actualizado por otro de 30 de marzo de 2020.

150. Decreto de la Alcaldía de Granada de 15 de marzo de 2020.

151. Decreto de la Alcaldía de Granada de 19 de marzo de 2020.

152. Decreto de 12 de marzo de 2020 del Alcalde por el que se determinan los servicios del Ayuntamiento de Madrid, sus Organismos Autónomos y Empresas Públicas con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19. Se establecen medidas como la implantación del teletrabajo o la habilitación al Ayuntamiento para nombrar personal temporal interino si fuese necesario para hacer frente al coronavirus. Este decreto fue adaptado posteriormente por otro de 30 de marzo de 2020.

153. Decreto de 10 de enero de 2021 del Alcalde por el que se establecen un conjunto de medidas organizativas en los centros de trabajo dependientes del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, como consecuencia de la borrasca “Filomena”. Entre las medidas incoadas por el primero, encontramos la exoneración de la prestación de servicios, la admisión del teletrabajo por cuestiones sobrevenidas, el cierre al público de determinados centros municipales o, incluso, la ampliación de plazos de los ciudadanos frente al Ayuntamiento de Madrid. *Vid.*, también, el Decreto de 12 de enero de 2021, que prorrogó el anterior.

154. Por motivos de la especialidad de la CMB no es aplicable el artículo 124.4.h) LRBRL y solo existe una cláusula general en el artículo 13.1.1); que, además, presenta una clara inspiración en el artículo 21.1.m) LRBRL, como hemos visto. La falta de actualización de esta norma a la modificación de la LRBRL de 2003 ha provocado que, sobre la base de su única cláusula general, se hayan dictado medidas de urgencia tanto en el plano organizativo (*ad intra*) como para con los ciudadanos (*ad extra*), utilizando estas dos figuras en el sentido aquí indicado. Así, como medidas de urgencia en el primer caso, es destacable el Decreto de la Alcaldía de Barcelona de 23 de marzo de 2020, por el que se incide en la contratación pública municipal; o el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona de 14 de marzo de 2020, de establecimiento de medidas preventivas, de protección y organizativas con motivo del virus COVID-19, que, en el artículo 12, limitaba las reuniones de empleados públicos a las “estrictamente necesarias en aquellos servicios que queden abiertos o con carácter esencial”. Como medidas de necesidad *ad extra* —y, en congruencia, de “bandos de necesidad”—, pueden citarse el bando de 18 de marzo de 2020, que suspende la aplicación de una ordenanza relativa a la restricción de la circulación; el bando de 22 de julio de 2020, que amplía la indicada suspensión; el bando de 17 de noviembre de 2020, en idéntico sentido al anterior; o, en fin, el bando de 15 de julio de 2020, para adaptar la situación de los bares al contexto de la COVID-19. Ahora bien, téngase en cuenta que el Decreto de Alcaldía de 11 de junio de 2021 —indica su propio texto— “establece

Ahora bien, se recuerda que esta potestad de dictar decretos —que también pueden, en su caso, ostentar contenido normativo— está prevista para el plano organizativo (con eficacia *ad intra*), y no para incidir en la esfera de los administrados (eficacia *ad extra*), dado que el órgano competente en el plano municipal al efecto es, en principio, el pleno a través de sus ordenanzas. Solo excepcionalmente puede hacerlo el alcalde a través del bando. Ello se desprende del artículo 84.1.a) LRBRL, en cuanto dispone que las entidades locales “podrán intervenir la actividad de los ciudadanos” por medio de “ordenanzas y bandos”. Por ello, si las medidas extraordinarias —de cariz normativo o reglamentario— quedan estrictamente circunscritas al plano organizativo o interno, parecerá admisible la figura del decreto. No obstante, si tales medidas inciden en la esfera de los vecinos, la forma del bando resultará más adecuada.

Pese a ello, el estudio del ejercicio práctico, así como de la jurisprudencia existente sobre la cláusula general presente en la LRBRL, nos muestra una realidad distinta, caracterizada por una marcada predilección por la figura del decreto<sup>155</sup>, tanto para la emisión de medidas cautelares o provisionales (en una concepción que, se insiste, ha de entenderse superada)<sup>156</sup> como para actos administrativos<sup>157</sup>, o, en fin, para reglamentos de necesidad<sup>158</sup>.

En definitiva —y en términos generales—, parece más correcto que, cuando se quiera activar alguna de las cláusulas generales de necesidad en favor del alcalde, la actuación revista la forma de bando, habida cuenta de que las situaciones de necesidad *stricto sensu* terminarán, en la mayoría de los casos, por desbordar el plano interno para afectar a los ciudadanos<sup>159</sup>.

---

un aplazamiento de estas fechas de seis meses respecto a las que se establecieron mediante el bando de Alcaldía de 17 de noviembre de 2020”, lo que nos permite dilucidar que no siempre está claro el deslinde entre estas dos categorías jurídicas.

155. Recuerda Velasco Caballero (2020b: 44), respecto de la forma de las facultades extraordinarias, que “las exigencias legales son mínimas, como corresponden al contexto de necesidad. Por eso, las medidas de alcaldía tanto pueden adoptarse por bando como por decreto de alcaldía”.

156. El grueso de la jurisprudencia en la materia configura estas actuaciones como medidas cautelares explicitadas a través de un decreto de alcaldía: así, el cierre de un *camping* por riesgo de inundación (STS de 5 de diciembre de 2001); el secuestro de un servicio de limpieza de basura (STS de 23 de septiembre de 1991); la paralización de la actividad industrial como consecuencia de un escape de dióxido de azufre (STS de 21 de octubre de 2003, que también habla de “actos”); etc.

157. *Vid.* las SSTS de 26 de enero de 1978 —dictada meses antes de entrar en vigor la Constitución y sobre la base del artículo 117.d) LRL— y de 19 de diciembre de 1991.

158. En este punto encontramos los decretos de alcaldía dictados para confrontar el fenómeno de Filomena (Decreto del Alcalde de 10 de enero de 2021), o aquellos dirigidos a adaptar la situación organizativa municipal —y más allá—, dictados con motivo de la COVID-19, como los indicados previamente.

159. Solo en casos muy concretos podría decirse que estamos ante una actuación de necesidad *ad intra*, en la que es preciso dictar actuaciones organizativas sobre la base de la cláusula



Este razonamiento queda secundado por la marcada vinculación histórica del bando edilicio a las situaciones excepcionales<sup>160</sup>, por la consabida relación de los decretos de alcaldía con cuestiones organizativas<sup>161</sup>, por el carácter eminentemente temporal de los bandos, y, claro está, por lo indicado al efecto por la jurisprudencia<sup>162</sup>. Sea como sea, la utilización de uno u otro instrumento no presenta, realmente, problemas prácticos: en cualquier caso, podrán ser impugnados por los particulares afectados y disconformes con las medidas.

#### 4.4

### Requisitos y límites: las especialidades de la cláusula general de necesidad municipal

Las cláusulas generales de necesidad recogidas en nuestro ordenamiento<sup>163</sup> se encuentran sometidas a una serie de requisitos y límites. Sintéticamente, puede decirse que se exige: respeto a la Constitución Española, al derecho de la Unión Europea y, en fin, a las previsiones de la misma cláusula general. La finalidad de estas cláusulas —hacer frente a situaciones extraordinarias en las que corren riesgo personas y bienes— habilita a las autoridades para dictar medidas de alta intensidad que pueden afectar a la esfera jurídica y a los derechos de los particulares, siempre con el objetivo de preservar los intereses generales en juego.

Tales actuaciones deben tener como contrapeso, eso sí, un carácter temporal o coyuntural, lo que explica que su pervivencia en el tiempo quede supeditada al lapso estrictamente necesario, no siendo posible que impliquen modificaciones estables en la realidad. A todas estas cuestiones me he referido con detalle en otro lugar, siendo la remisión obligada en este punto

---

general que nos ocupa, siendo ejemplificativas algunas disposiciones emitidas con motivo de la COVID-19 (*v. gr.*, Decreto de la Alcaldía de Granada de 19 de marzo de 2020; Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Valladolid 2020/1920; etc.).

<sup>160</sup>. Me remito a lo indicado *supra*, en el punto 3 de este trabajo.

<sup>161</sup>. En este sentido, también Toscano Gil (2021: 276), en cuanto indica que “cuando estas medidas deban dirigirse a la generalidad de los vecinos, y dotarse de publicidad, la fórmula idónea es el bando municipal”.

<sup>162</sup>. *Vid.* SSTs de 10 de mayo de 1991, de 23 de octubre de 2002 y de 30 de octubre de 2002. En todas ellas se recuerda cómo la figura del bando es utilizable ante las situaciones excepcionales del —hoy— artículo 21.1.m) LRBRL, constituyendo en estos casos “manifestaciones de la potestad reglamentaria de la Administración”, y siendo el bando “manifestación formalmente hábil de regulación”.

<sup>163</sup>. Me refiero no solo al precitado artículo 3 LOMESP, sino también a otros, como el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA); el artículo 26 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (en adelante, LSA); o el —ya citado— artículo 15 TRLCDCU.

para evitar innecesarias replicaciones<sup>164</sup>. Las exigencias advertidas son aplicables, claro está, a la previsión incluida en el artículo 21.1.m) LRBRL, si bien esta presenta, además, una serie de especialidades propias que requieren de un estudio separado pormenorizado.

#### 4.4.1

### El cumplimiento del presupuesto habilitante

La pluralidad de cláusulas generales de necesidad en el plano local no es óbice para poder analizar el presupuesto habilitante de todas ellas unificadamente. Téngase en cuenta que el artículo 21.1.m) LRBRL ha de operar como un precepto básico, aplicable a todos los municipios y alcaldes de España. La única salvedad es la que, como hemos visto, realiza la disposición adicional sexta LRBRL respecto de Madrid y de Barcelona, y que, en cualquier caso, se erige en unos términos muy similares.

Así las cosas, el artículo 21.1.m) presupone para su activación el caso de “catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos”. Ello implica que el alcalde puede recurrir a este precepto en dos supuestos: cuando sea preciso para hacer frente a una catástrofe o un infortunio público existente y, también, cuando exista un grave riesgo de que tales eventualidades se producirán.

Por ello, y dados los importantes poderes que brinda a la autoridad local el precepto, resulta indispensable delimitar qué debemos entender por “catástrofe” o por “infortunio público”. Atendiendo al Diccionario de la lengua española, por la primera se entiende aquel “suceso que produce gran destrucción o daño”, siendo el “infortunio” una “suerte desdichada o fortuna adversa”, que debe trasladarse, en el presente caso, a lo público, esto es, no a una esfera meramente privada o individual, sino que afecte a la vida común. Bajo tales definiciones, es fácil esbozar dichas eventualidades: desde fenómenos naturales (terremotos, huracanes, tormentas, erupciones volcánicas, etc.), pasando por otros de cariz industrial o sanitario (pandemias, fuga de elementos radioactivos o venenosos, explosiones en fábricas, etc.), o, incluso, otras situaciones conectadas con la mano del hombre (alteraciones del orden público tales como algaradas, disturbios, asonadas, etc.).

La configuración jurisprudencial de estos términos no parece separarse de las precisiones lingüísticas advertidas. Su activación se ha ejercido para proceder al secuestro del servicio en caso de acumulación de basura (STS de

---

164. Villar Crespo (2025: 543-589).

23 de septiembre de 1991)<sup>165</sup>; a la realización de obras con carácter urgente como consecuencia de contaminación en los pozos de captación de agua (STS de 24 de febrero de 1992); al cierre cautelar de un camping inundado (STS de 5 de diciembre de 2001)<sup>166</sup>; a la paralización de la actividad industrial como consecuencia de un escape de dióxido de azufre (STS de 21 de octubre de 2003)<sup>167</sup>; a la intervención ante la posibilidad de un desabastecimiento de agua (SSTS de 19 de diciembre de 1991 y de 29 de marzo de 1996)<sup>168</sup>; a la suspensión de la tramitación de expedientes sobre petición de licencia de instalación de antenas de repetición de telefonía (SSTSJ de Castilla y León 2310/2005, de 14 de octubre, y 729/2008, de 28 de abril)<sup>169</sup>; o también, como se advertía, se entrevé la posibilidad de su activación en situaciones clásicamente circunscritas al ámbito tradicional del “orden público”<sup>170</sup>. A todos

165. Vid. también la STSJ de Cataluña 740/2009, de 26 de junio, FD 6.º, que, haciéndose eco de la sentencia del Alto Tribunal, reconoce la activación legítima ante una situación extraordinaria de acumulación de basuras como consecuencia de una huelga de trabajadores, lo que dificultaría la celebración de un evento de resonancia mediática, esto es, la cantada de habaneras de Palafrugell. La sentencia cuenta con un voto particular que niega el cumplimiento de este presupuesto habilitante.

166. La sentencia admite que —sobre la base de una “orden de la Alcaldía”— se proceda, con fundamento en la cláusula general local, a realizar obras de necesidad inmediata por parte del Ayuntamiento (en el ámbito material que correspondía al concesionario), consistentes en la instalación de una tubería para el abastecimiento de agua de un *camping*, y motivadas por “una contaminación en los pozos de captación de agua para dicho *camping* y amenazar peligrosamente la salud de la población acampada (400-500 personas)”.

167. Vid. también, como correlativa a esta, la STS de 30 de septiembre de 2003, que resuelve sobre la impugnación de las actuaciones del Gobierno vasco en la materia —realizadas, por cierto, sin un fundamento jurídico claro—, que son dadas por válidas por el Alto Tribunal.

168. La STS de 1991 permite la activación de los poderes de necesidad del alcalde ante “un grave riesgo de infortunio público como era el que se produjese la falta total de agua para el consumo humano en la barriada contigua”. En la de 1996, el Alto Tribunal anula una intervención del Ayuntamiento en el servicio de abastecimiento de aguas en dos urbanizaciones de Boadilla del Monte, aunque destaca que esta habría sido ajustada a derecho en caso de haberse realizado sobre la base de la cláusula general local. En otras palabras, reconoce que “restablecer el abastecimiento de agua” cumpliría el presupuesto habilitante.

169. Las actuaciones —Instrucción en el caso de la STSJ de 2005 y Decreto en la de 2008— son anuladas por la Sala, que, en ambos casos, rechaza que —como esgrimía el Ayuntamiento— estemos ante un “reglamento de necesidad”, no tanto porque no se cumpla el presupuesto habilitante, sino porque cuando se dicte una medida de esta índole debe hacerse constar que se produce con fundamento en el artículo 21.1.m) LRBRL, y, además, acreditarse por la Administración que concurren los requisitos para ser dictada, esto es, motivarse (FFDD 3.º de ambas SSTSJ).

170. Vid. la STS de 23 de julio de 2003, en la que se resuelve sobre una actuación del alcalde que limita horarios comerciales y establece sanciones sobre la base del —hoy— artículo 21.1.m) LRBRL, con objeto de obligar al cierre nocturno de la única tienda de la localidad abierta de la que pudieron salir botellas que más tarde fueron utilizadas para provocar daños y alteraciones en el orden público; medidas que fueron rechazadas como acordes al ordenamiento jurídico por el TSJ de Cataluña, y sobre las que el Tribunal Supremo decidió no entrar en casación en cuanto al fondo del asunto, por entender que no se cumplían los requisitos formales para ello. En este caso es evidente que estamos ante una actuación de contenido normativo, de ahí que Rebollo e Izquierdo (2007: 2252, nota 108) lo cataloguen de “reglamento de necesidad”. Téngase en cuenta también que la STC 148/2021, FJ 11, ha reconfigurado la noción tradicional de “orden público”, ampliando su espectro hacia otra más amplia: el “orden público constitucional”.

ellos se han de añadir ejemplos que no llegaron a judicializarse<sup>171</sup>, así como otros contenidos explícitamente en la normativa de régimen local<sup>172</sup>. Ello sin entrar en aquellos que se produjeron antes de la entrada en vigor de la Constitución<sup>173</sup>.

Una visión general nos permite afirmar que con la habilitación prevista en el artículo 21.1.m) LRBRL el alcalde puede dictar “medidas necesarias” ante cualquier situación de necesidad que comprometa la existencia del municipio o la integridad y los bienes de los vecinos, incluso aunque la materia esté atribuida al pleno, como hemos visto<sup>174</sup>. En otras palabras, esta cláusula general le permite realizar prácticamente todo<sup>175</sup>, ya implique emisión de actos administrativos o, incluso, de reglamentos (de necesidad) si ello fuese preciso, o ya contenga actuaciones dentro del concepto tradicional de orden público (supuestos provocados por la mano del hombre) o por hechos de la naturaleza de distinta índole. Esta configuración tan amplia termina por convertir las cláusulas generales previstas en la normativa especial —a las cuales los alcaldes pueden recurrir en su condición de “autoridad” competente en su ámbito territorial de actuación— en ciertamente superfluas<sup>176</sup>.

171. Me refiero a las actuaciones de los alcaldes realizadas con motivo del fenómeno meteorológico “Filomena” —a las que antes nos hemos referido—, así como las incoadas a raíz de la crisis de la COVID-19. En relación con estas últimas, se limitaron —fundamentalmente— a medidas de carácter organizativo (suspensión de actividades de los ayuntamientos, establecimiento de servicios mínimos, reorganización del trabajo, etc.), como he precisado en otro lugar (Villar Crespo, 2020: 10 y ss.), y a cuyos ejemplos concretos me remito.

172. Sin querer entrar en su discutible conformidad con la distribución competencial, sirva de ejemplo el artículo 237 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que —en sus apartados 3 y 4— deja entrever cómo en un bando de necesidad —“de urgencia”, los denomina la norma— podría establecerse incluso un régimen sancionador.

173. Con las preceptivas cautelas, dado que el alcalde, bajo la LRL de 1950, se configuraba como delegado del Gobierno en el término. No obstante, *vid.*, con fundamento en la cláusula general presente en el artículo 117.d) LRL —de dicción prácticamente idéntica a la que aquí se anota—, la STS de 10 de febrero de 1958, que entiende conforme a derecho la actuación del alcalde ante una edificación en peligro inminente de ruina; o la STS de 26 de enero de 1978, que permite incluso la inaplicación de una sentencia para evitar la expansión de un brote pandémico.

174. En alguna ocasión se ha rechazado por la jurisprudencia que se estuviese cumpliendo el presupuesto habilitante; así, a título ejemplificativo, STSJ de Valencia 447/2016, de 25 de mayo, FD 4.º.

175. Rebollo *et al.* (2007: 486).

176. Rebollo *et al.* (2007: 486). Por ejemplo, la STS de 21 de octubre de 2003, FD 3.º, permite la activación de la cláusula general del artículo 21.1.m) LRBRL frente a “la existencia de un grave riesgo para la salud pública”, por lo que aparece como sustitutivo de las cláusulas generales en materia sanitaria, como, por ejemplo, la prevista en el artículo 3 LOMESP. En este sentido, defiende Cierco Seira (2006: 149, especialmente nota 114) que la referencia a las “autoridades sanitarias” incluye a las locales, por dos motivos: primero, porque “donde la ley no distingue no debemos distinguir nosotros”; y, en segundo lugar, porque la situación de proximidad de las entidades locales a la ciudadanía les permite ofrecer “una respuesta pública inmediata”. También puede decirse lo propio respecto de las catástrofes relacionadas con el agua, dado que —aunque la habilitación para dictar reglamentos de necesidad a nivel estatal y autonómico se encuentra en el artículo 58 TRLA— a nivel local, como recuerda Embid Irujo (2018: 67, nota 112),

#### 4.4.2 La dación de cuenta al pleno

La segunda de las especialidades ante la que nos encontramos es la exigencia al alcalde de dar inmediata cuenta al pleno una vez adoptadas las medidas. Esta obligación existía ya en las cláusulas generales previas a favor del alcalde desde 1924<sup>177</sup>, conjugándose en algunos casos con la necesidad de dar también traslado de los acuerdos adoptados al gobernador civil (leyes de régimen local de 1945 y 1955) o, incluso, a la autoridad gubernativa (Ley municipal de 1935, que exigía tal comunicación en el plazo de veinticuatro horas).

Aunque esta última obligación desaparece en la LRBRL —seguramente por respeto a la autonomía municipal—, la precisión de dar cuenta al pleno se mantiene. Y ello para los municipios de régimen general [ex artículo 21.1.m) LRBRL], para los de gran población [ex artículo 124.4.h) LRBRL], en el régimen especial de Madrid<sup>178</sup> y, en fin —pese a lo confuso de su regulación—, en el de Barcelona<sup>179</sup>. Ahora bien, sobre esta obligación se ciernen dos cuestiones de vital importancia: en primer lugar, la significación de tal “dación de cuenta” y de su “inmediatez”; y, en segundo lugar, la naturaleza y eficacia de la intervención del pleno.

Respecto de la primera cuestión, Toscano Gil entiende que el sentido de la dación de cuenta es “relativo al control democrático de las actuaciones del alcalde, en cuanto miembro del Gobierno municipal, que dirige y coordina”, de tal suerte que es al pleno a quien corresponde su control puramente político [artículos 22.2.a) y 123.1.a) LRBRL]. Es decir, que estamos ante una fiscalización que en ningún caso condiciona la validez o legalidad de las medidas, sino que es de corte estrictamente político<sup>180</sup>.

Precisamente por la naturaleza de tal control, este habrá de ser “inmediato”, lo que se traduce en su traslado al siguiente pleno ordinario o —en

---

en materia de inundaciones es el alcalde el que ostentará la competencia en su término municipal, en virtud del artículo 21.1.1.m) LRBRL; y, en fin, también en lo que concierne a la cláusula general prevista en el artículo 26 LSA, como recuerda Rebollo Puig (2016: 27-28), al afirmar que “[e]n nuestro ámbito de la sanidad animal podría suponer incluso un aumento de las competencias municipales para lo cual dan sustento los arts. 21.1.m) y 124.4.h) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

<sup>177</sup>. En el artículo 193 del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, indicando que “deberán reunir sin demora la Comisión municipal permanente. Esta, a su vez, si la trascendencia de la medida lo aconsejare, convocará al Ayuntamiento pleno a sesión extraordinaria”.

<sup>178</sup>. Vid. el artículo 14.1.f) LCREM.

<sup>179</sup>. El artículo 13.1.l) CMB —como hemos visto— indica que, dictadas las medidas por el alcalde, “debe darse cuenta inmediatamente al Plenario o a la Comisión del Consejo Municipal que sea competente por razón de la materia”, mientras que el 26.2.e) del mismo texto dice que el alcalde “debe dar cuenta al Plenario del Consejo Municipal en la primera sesión que celebre” de los bandos de necesidad dictados, por lo que no está claro a qué órgano ha de dar cuenta el alcalde al activarse estas actuaciones.

<sup>180</sup>. Toscano Gil (2021: 282).

su caso, dada la trascendencia de la medida— en la convocatoria de uno extraordinario al efecto. También podría producirse incluso la posibilidad de un control *ex ante* a la incoación de las medidas por parte de la comisión del pleno, en congruencia con los artículos 20.1.c) y 122.4.b) LRBRL, si bien este no podría dispensar en ningún caso al alcalde de la posterior fiscalización de sus medidas por parte del pleno<sup>181</sup>.

Además, podría plantearse —como conjetura— qué ocurriría si el alcalde no procediera a realizar tal comunicación (bien por imposibilidad material, bien por propia decisión o negativa). Dada su expresa previsión en la cláusula general —que configura el régimen jurídico de las medidas y de su procedimiento de adopción—, parece que su omisión habría de implicar la nulidad de las medidas en aquellos supuestos en que tuvieran contenido normativo, por vulnerar los requisitos esenciales del procedimiento previstos en la propia ley habilitante (ex art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC). Más dudas plantea el supuesto en el que tales medidas se exterioricen como meros actos administrativos, si bien podrían entenderse también como nulas de pleno derecho de acuerdo con el art. 47.1.e) LPAC, especialmente si tenemos en cuenta el contexto moderno actual, en el que los medios telemáticos existentes facilitan esta obligación<sup>182</sup>.

En lo que concierne a la segunda cuestión, el pronunciamiento del pleno respecto de las medidas del alcalde aparece como una mera formalidad de carácter político, que no tiene efectos reales respecto de las anteriores. Así las cosas, entiendo que la confirmación de las medidas por el pleno no

181. En este sentido se pronuncia Toscano Gil (2021: 283), quien recuerda además que esta opción por la primera sesión es también la recogida en el artículo 26.2.e) CMB, respecto de los bandos de necesidad, y en el precitado Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local de 2006, en su artículo 31.6. A estos argumentos creo conveniente añadir que así se precisaba también en el artículo 193 del Estatuto Municipal de 1924. Respecto del control *ex ante* que plantea este autor por parte de la correspondiente comisión del pleno, parece que este solo podrá ser ejercitable en supuestos de “urgencia” del artículo 124.4.h) LRBRL y no tanto en otros de “necesidad”, dada la perentoriedad de estas últimas situaciones.

182. El artículo 47.1.e) LPAC proclama que son nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”. La jurisprudencia es variada en este punto. La STSJ de Asturias 254/2022, de 17 de marzo (FD 3.º), relativa a una actuación del alcalde al amparo del artículo 21.1.m) LRBRL y del 124.4.h) LRBRL, con fundamento a su vez en el Real Decreto 926/2020, anula la actuación —entre otros motivos— por entender que no se dio efectiva cuenta al pleno ni se planteó en la primera reunión, como exigen los preceptos de la LRBRL, acudiendo para ello a las previsiones de los apartados b) y e) del artículo 47.1 LPAC. Con anterioridad, esta ausencia de comunicación al pleno se configuró —en relación con un acto administrativo dictado con fundamento en la precitada cláusula— como una mera “irregularidad no invalidante”; así, STS de 19 de diciembre de 1991, FD 4.º, o, también, STSJ de Cataluña 740/2009, de 26 de junio, FD 7.º.

es *conditio sine qua non* para su pervivencia y mantenimiento<sup>183</sup>. Y es que, de admitirse el supuesto contrario, la cláusula general carecería de sentido, pues la actuación rauda ante situaciones perentorias es, precisamente, su razón de ser<sup>184</sup>. Aún más: en el caso de que —con base en la cláusula general— se dicten disposiciones generales por parte del alcalde, el ejercicio de tal potestad (reglamentaria) no podría quedar supeditado a una aprobación *a posteriori* del pleno, sino que debería surtir efectos —y mantenerlos— desde el momento mismo de su publicación, como ha destacado la STC 70/2022, FJ 7, respecto de la publicidad de los “reglamentos sanitarios de necesidad” dictados con fundamento en el art. 3 LOMESP.

Cosa distinta es que se pretenda mantener las medidas más allá de la propia situación excepcional y se quiera convertir en permanente lo provisional. En estos casos “tendría sentido una aprobación por el pleno que perpetuara su eficacia; siempre y cuando la adopción de estas, de ordinario, cayera bajo la competencia de este órgano municipal”<sup>185</sup>. Sin embargo, ello —entiendo— deberá concretarse en una actuación por parte del pleno, y siempre que entre en su marco competencial, como parece también extraerse de la jurisprudencia<sup>186</sup>.

#### 4.4.3

### La responsabilidad patrimonial: ¿existe una responsabilidad personal del alcalde?

La emisión de cualesquiera actuaciones administrativas está sujeta, claro está, al régimen ordinario de responsabilidad patrimonial al que se refieren

<sup>183</sup>. Cfr. con Toscano Gil (2021: 282), quien defiende que las medidas son eficaces desde que se produce la propia comunicación a los vecinos.

<sup>184</sup>. Se pronuncia en sentido similar Toscano Gil (2021: 282). Cfr. con Rivero Ysern (2010: 83), para quien, “una vez que el Pleno se encuentre en posición de pronunciarse, se debe producir la ratificación o, en su caso, la pérdida de eficacia del bando”. En sentido idéntico, Farré Tous (1997: 115-116), quien sustenta además la exigencia de ratificación sobre la base del artículo 69.3 del Decreto catalán 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña, hoy vigente, y en el que se indica que “se dará cuenta inmediata al pleno de la corporación, al efecto de que sean ratificados o para que sigan el trámite procedente”; inciso —en cualquier caso— de dudosa compatibilidad con la normativa básica estatal.

<sup>185</sup>. Toscano Gil (2021: 282). Cfr. con Farré Tous (1997: 115).

<sup>186</sup>. En la STS de 23 de septiembre de 1991, el Alto Tribunal responde sobre el secuestro del alcalde del servicio de limpieza de basuras sobre la base de la cláusula general local; medidas que ulteriormente fueron ratificadas por el Pleno, que decidió extenderlas —ex artículo 133 RSCL— hasta la resolución del contrato. De los FFDD 2.º y 3.º de esta sentencia se extrae una clara división entre una actuación y otra, fundamentada en preceptos legales diferenciados, lo que permite hacer uso de los poderes del alcalde como una “fase previa”, hasta que termine el Pleno por intervenir definitivamente en un asunto de su competencia.

el artículo 106.2 de la Constitución y los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, así como, ya en el plano local, al art. 54 LRBRL, que se remite a la legislación general en esta materia. Así las cosas, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la normativa vigente (lesión efectiva, imputación, causalidad, antijuridicidad, etc.), la Administración deberá responder. Estas reglas se aplican no solo a las actuaciones ordinarias del alcalde, sino también, como es natural, a todas aquellas que se dicten ante situaciones extraordinarias, incluyéndose por tanto todas y cada una de las manifestaciones jurídicas —o fácticas— derivadas de la activación de la cláusula general de necesidad. No parece por ello preciso entrar a analizar tales extremos.

Ahora bien, la responsabilidad que emana de la figura del alcalde ha presentado tradicionalmente una serie de especialidades<sup>187</sup>, que, en lo que a este estudio concierne, gozan de especial relevancia en la utilización del artículo 21.1.m) LRBRL, en tanto en cuanto señala que tales medidas se adoptarán “bajo su responsabilidad”. Esta precisión existía ya en el Estatuto Municipal de 1924 y en la Ley Municipal de 1935 (textos en los que se hablaba de “adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad más estrecha”), así como en las leyes de 1945, 1950 y 1955 (que aluden a “adoptar personalmente y bajo su responsabilidad”).

La referencia se mantiene, como hemos podido advertir, en el artículo 21.1.m) LRBRL, pero —curiosamente— no en el caso de la cláusula general de los municipios de gran población del artículo 124.4.h) LRBRL, ni tampoco en el régimen especial de Madrid<sup>188</sup>. En cualquier caso, como veremos, no parece que pueda afirmarse que estemos ante un régimen especial de responsabilidad que se separe del genérico establecido para los miembros de las corporaciones locales en el artículo 78 LRBRL<sup>189</sup>. Así pues, esta alusión a la responsabilidad del alcalde puede enfocarse —sin desmerecer otras categorías<sup>190</sup>— desde tres prismas: como una responsabilidad patrimonial directa; como responsabilidad penal por sus actuaciones; y en último término, como responsabilidad de carácter meramente político.

En la primera opción es donde, seguramente, radique el origen histórico de esta referencia. La idea de que el alcalde responda directamente por sus actos con su patrimonio —de conformidad con los artículos 1902 y siguientes del Có-

<sup>187</sup>. Al efecto, Morillo-Velarde (1977: 304 y ss.).

<sup>188</sup>. Si lo prevé, no obstante, el artículo 13.1.l) CMB, aunque, tal vez, como consecuencia de su falta de actualización a la reforma de 2003 de la LRBRL, relativa a los municipios de gran población.

<sup>189</sup>. Vid. adicionalmente, los artículos 18 y 19 del precitado ROF. Sobre la responsabilidad patrimonial en el plano local, vid. Chinchilla Peinado (2021: 653 y ss.).

<sup>190</sup>. Dejo fuera otras cuestiones, como la responsabilidad contable o la civil derivada del delito, por motivos obvios. *In extenso*, sobre el tema, Rivero Ortega (2020).



digo Civil— estuvo probablemente en la *mens legislatoris* de 1924, así como en las sucesivas leyes de régimen local que mantuvieron el inciso. Por entonces, la doctrina de la responsabilidad patrimonial de la Administración no gozaba de práctico reconocimiento legal, de ahí que una atribución de potestades tan extraordinarias a favor del alcalde debía tener sus cautelas. Ahora bien, esto último no ha de entenderse como una garantía del ciudadano, sino que seguramente se explique mejor como una previsión dirigida a evitar una hipotética responsabilidad patrimonial del Estado, consecuencia de la actuación del alcalde<sup>191</sup>.

En segundo término, el inciso relativo a la responsabilidad del alcalde puede entenderse desde la perspectiva penal. No obstante, entiendo que tal interpretación sería —hoy día— superflua. Por un lado, porque la responsabilidad penal existirá se reconozca o no por la normativa de régimen local, de conformidad con el artículo 36.6 LRJSP, que remite, especialmente, al Título XIX del Código Penal (artículos 404-445). Y, por otro, porque el hecho de que exista responsabilidad penal no es óbice para que no pueda existir también otra de carácter político y otra de corte patrimonial.

También parece ser redundante la referencia a la responsabilidad del alcalde desde la tercera de las interpretaciones, esto es, configurándola con un carácter meramente político. En efecto, es al pleno al que corresponde la actividad de control del alcalde, de la junta de gobierno y, en general, de la gestión del Ejecutivo municipal, de acuerdo con los artículos 22.2.a) y 123.1.a) LRBRL. Por ello, no parece preciso que el artículo 21.1.m) LRBRL deba concretar este extremo a fin de que sea exigible tal tipo de responsabilidad.

En definitiva, las referencias a la responsabilidad del alcalde seguramente tuvieron su motivación histórica. Empero, en la actualidad, y por imperio de lo dispuesto en el artículo 78 LRBRL, no parecen existir ya especialidades respecto del resto de sus actuaciones. Ni la interpretación “política”

---

191. Tal y como recuerdan García y Fernández (2022: 389 y ss.), la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas comienza a reconocerse primero en leyes *ad hoc* (p. ej., la Ley de 9 de abril de 1842, relativa a los daños causados por militares durante la primera guerra carlista), si bien se termina por consolidar la regla general de la responsabilidad patrimonial con el Código Civil de 1889, que extenderá esta regla al Estado en el artículo 1903.5, aunque únicamente cuando hubiese obrado “por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”. La interpretación de tal redacción implicó que —en la práctica— se produjese un bloqueo jurisprudencial, no respondiendo la Administración más que en aquellos casos de leyes especiales; y, en definitiva, no siendo hasta la LRL de 1950 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 cuando ya se dio pasos decisivos al respecto. El régimen fue completado con la Ley de Régimen Jurídico de 1957, terminando por revisarse con la Constitución de 1978, que consolidaría un sistema real de responsabilidad patrimonial. Si tenemos en cuenta que el alcalde, bajo la LRL, se configuraba como delegado del Gobierno, no resulta descabellado teorizar que, con tal referencia a la responsabilidad del alcalde, seguramente se buscara dejar claro que este no actuaba como “agente especial” y que, en congruencia, la responsabilidad no era exigible al Estado.

del precepto aporta nada adicional, ni tampoco la “penalista”. Únicamente podría plantear algunas dudas la tesis “patrimonialista”. Y, precisamente por ello, es necesario realizar una serie de reflexiones adicionales al efecto.

Lo primero que ha de recordarse es que en nuestro sistema de responsabilidad patrimonial rige la teoría del órgano. La actuación del alcalde, como órgano representante de la corporación, es imputable a esta, de conformidad con el artículo 21.1.b) LRBRL y con la configuración edificada en torno al artículo 106.2 de la Constitución<sup>192</sup>. Esta parece ser, además, la tesis defendida por nuestro Tribunal Supremo<sup>193</sup>.

Y ello se ha de entender sin perjuicio de la posibilidad de incoar la acción de repetición o regreso frente al alcalde —en tanto en cuanto goza de condición de “autoridad”— a que se refieren los apartados 2 a 5 del artículo 36 LRJSP. Esta posición fue defendida por algún sector doctrinal respecto de la cláusula general presente en el artículo 117.d) LRL y puede dilucidarse también de la —preconstitucional— STS de 26 de enero de 1978, que se pronuncia sobre una concreta aplicación de la anterior<sup>194</sup>. En sentido más moderno —y ya con fundamento en la cláusula general de la LRBRL— puede entreverse esta posición también en la STS de 5 de diciembre de 2001; sentencia que, además, subraya que, para poder exigirse la indemnización, el daño ha de poder reconducirse a las medidas incoadas por el alcalde, y no a la situación de necesidad misma<sup>195</sup>.

192. No puede ser más claro el artículo 36.1 LRJSP: “Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, *los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio*” (la cursiva es mía).

193. Es clara la STS de 19 de diciembre de 1991, FD 5.º, que —tras admitir la legalidad de un acto dictado por el alcalde con fundamento en la cláusula general de la LRBRL— entiende que existe “una responsabilidad administrativa del Ayuntamiento que da lugar a su obligación de indemnizar daños y perjuicios”. Dado que “aunque el acto no fuese nulo de pleno derecho, no cabe duda de que en este supuesto estamos ante funcionamiento anormal de los servicios públicos o, más bien de la actuación administrativa, funcionamiento del que se ha derivado un perjuicio o lesión en los bienes y derechos de los particulares. Es de aplicación por tanto el art. 54 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local que declara la responsabilidad administrativa de los entes locales recogiendo para estos últimos el mandato del art. 106.2 de la vigente Constitución Española”. Estos razonamientos se han de conjugar con los indicados en la STS de 5 de diciembre de 2001, FD 2.º, de donde se dilucida que para que exista potencial responsabilidad —en este caso, por proceder al cierre de un “camping”— es preciso acreditar “que se ha procedido de tal forma de manera conscientemente torticera, o al menos con grave negligencia”.

194. Sobre esta sentencia, *vid.* el comentario de Salas Hernández (1978: 463 y ss.). Para el autor la referencia a la adopción personal del alcalde de las medidas se erige como *lex specialis* respecto de la responsabilidad de la Administración —como también lo sería, recuerda, el artículo 120 LEP— “por daños derivados de actuaciones realizadas en base a circunstancias excepcionales o de necesidad”. Ahora bien, concluye, tal referencia “no puede ser entendida como responsabilidad patrimonial directa, sino, en su caso, en vía de regreso” y, en su caso, la responsabilidad “política” que pueda ello tener.

195. Destacando que “no ha quedado acreditado que los mismos [los daños] fuesen consecuencia del cierre decretado, sino del hecho de las inundaciones sufridas, que constituye un supuesto de fuerza mayor”.

Por último, y en coherencia con todo lo anterior, parece preciso subrayar que la ratificación del pleno no supone en ningún caso exoneración de la responsabilidad del alcalde, dado que —como resaltó ya González-Berenguer Urrutia estudiando estos poderes bajo la LRL— los efectos lesivos “se producen exclusivamente por los actos del alcalde y no por la ratificación del Pleno, que carece de toda potestad en este terreno”<sup>196</sup>. De nuevo, esta postura ha terminado por insertarse en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo<sup>197</sup>. Así las cosas, la referencia a la responsabilidad del alcalde ostenta —en la actualidad— un carácter meramente ornamental. Su presencia en la normativa de régimen local responde, en definitiva, a una motivación histórica que, a mi juicio, es hoy ya inexistente<sup>198</sup>.

## 5

### Algunas reflexiones finales

A lo largo de las líneas anteriores se ha podido observar cómo el reconocimiento de poderes de necesidad a las autoridades locales ha sido una constante no solo en nuestro derecho histórico, sino también en el comparado. La cercanía a los problemas vecinales, la —indirecta, eso sí— legitimación democrática del alcalde, así como su carácter unipersonal y ejecutivo, han llevado a que sea esta institución la que haya terminado por consolidarse, frente al gobernador civil o al prefecto, como la figura por excelencia para actuar frente a las distintas catástrofes y calamidades que puedan amenazar al municipio. Esto explica que haya sido a este a quien, finalmente, se le han adjudicado con mayor contundencia tales poderes, tanto en nuestro país como en otros ordenamientos jurídicos.

El reconocimiento de la autonomía municipal en el texto constitucional —así como la indeterminación de su contenido— ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia a realizar una exégesis interpretativa, dotando de contenido concreto los pocos preceptos existentes en el derecho positivo. En este sentido, la presencia de una cláusula general de necesidad en favor

<sup>196</sup>. González-Berenguer Urrutia (1963: 173-174).

<sup>197</sup>. De la —ya citada— STS de 23 de septiembre de 1991, sobre el secuestro del alcalde del servicio de limpieza de basuras, se extrae esa clara diferenciación entre la actuación del edil y la del Pleno; separación que no permitiría exoneración en ningún caso.

<sup>198</sup>. Ello no es óbice para que esta referencia a actuar bajo su propia responsabilidad se alinee con la concepción común de la autonomía local desde el mismo origen —en 1924— de esta referencia legal: la autonomía local no solo implica la capacidad de adoptar decisiones propias, sino también de asumirlas bajo su propia responsabilidad. Esta precisión se encuentra también en el art. 3 de la CEAL transcrito *supra*.

del alcalde debe entenderse como un contenido indisoluble de dicha autonomía, sin el cual los municipios se verían inermes ante contextos de crisis, quedando al albur de las autoridades supralocales. El autogobierno —entendido no solo como autonomía administrativa, sino también política— no puede quedar circunscrito a las situaciones ordinarias, sino que, con mayor razón, debe extenderse a las extraordinarias, en los que la misma existencia del municipio depende de la intervención de sus autoridades.

Puede hablarse, así, de dos caras de la misma moneda: la autonomía municipal se ejerce y desarrolla su eficacia tanto en el plano ordinario como en el extraordinario. La supervivencia misma de la entidad se anuda a esa última vertiente en tales situaciones.

Asumida esta realidad, resulta imprescindible —por incómodo que pueda resultar— terminar de perfilar estas potestades de necesidad del alcalde. Esta natural “preocupación humana, cordial y vibrante” sobre lo que con ellas se puede o no se puede hacer —volviendo a las palabras de Boquera Oliver expuestas al principio de este trabajo— debe trascender del hombre de la calle y reencontrarse con los juristas. La práctica ha demostrado que no estamos ante una mera “cuestión académica” o un puro “bizantinismo jurídico”, sino que en su delimitación y examen se encuentran no solo las garantías mismas del sistema que hemos de luchar por preservar (derechos fundamentales, control judicial), sino también la propia esencia municipal, hoy expresada en su autonomía constitucionalmente consagrada.

## 6

### Bibliografía

- Álvarez García, V. (1996). *El concepto de necesidad en derecho público*. Madrid: Civitas.
- (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21.
- Álvarez Gendín, S. (1925). *Teoría general de las fuentes de Derecho. Consideración especial de las de Derecho Público*. Madrid: Editorial Reus.
- Bäcker, M., Denninger, E. y Graulich, K. (coords.). (2018). *Handbuch des Polizeirechts*. Múnich: C. H. Beck.
- Barcelona Llop, J. (2018). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*, 9, 247-303.

- Bartolomei, F. (1979). *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Bastarreche Bengoa, T. (2023). "Ask not what your country can do for you. Ask what you can do for your country". ¿Olvidada la pandemia? El papel que pueden jugar en el futuro los (olvidados) deberes fundamentales. La cláusula del artículo 30.4 CE. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 171-198.
- Blasco Díaz, J. L. (2001). *Ordenanza municipal y Ley*. Barcelona: Marcial Pons.
- Boquera Oliver, J. M.<sup>a</sup> (1963). Las atribuciones de las autoridades locales en circunstancias excepcionales. En AA. VV. *Problemas políticos de la vida local. Tomo III*. Madrid: Delegación Nacional de Provincias del Movimiento - Instituto de Estudios Castillo de Peñíscola.
- Carro Martínez, A. (1975). Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo. En Instituto de Estudios de Administración Local. *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos* (pp. 149-198). Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Cases Pallarès, J. y Aguilà Recha, E. (2023). El régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 199-230.
- Castelli, L. (2022). Tra 'disporre' e 'provvedere'. I DPCM pandemici al test di normatività. *Osservatorio sulle Fonti*, año XV, 2/2022.
- Cavallo Perin, R. (1990). *Potere di ordinanza e principio di legalità*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Chinchilla Peinado, J. A. (2021). Expropiación y responsabilidad patrimonial. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho local* (pp. 627-664). Madrid: Marcial Pons.
- Cidoncha Martín, A. (2022). El significado constitucional de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 59-96). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cierco Seira, C. (2006). *Administración Pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*. Granada: Editorial Comares.
- Clavero Arévalo, M. F. (1953). Ensayo de una teoría de la urgencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 10, 25-52.
- Covilla Martínez, J. C. (2022). La autonomía local como límite de la coordinación en tiempos de normalidad y de emergencia. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil

(dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 219-241). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Crisafulli, V. (1961). Il 'ritorno' dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale*, VI.

Cruz Villalón, P. (1980). *El Estado de sitio y la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Embid Irujo, A. (1978). *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 437-470.
- (2011). Ordenanzas y reglamentos municipales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de derecho municipal. Tomo I* (pp. 717-778). Madrid: Iustel.
- (2018). Elementos para la construcción de una teoría general de las sequías e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos. En A. Embid Irujo (dir.). *Sequía e inundación como fenómenos meteorológicos extremos*. Pamplona: Aranzadi.

Farré Tous, S. (1997). Los Bandos del Alcalde. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 101-125.

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. (dir.). (2019). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2023). *La Carta Municipal de Barcelona i el dret de la ciutat*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Font i Llovet, T. y Jiménez Asensio, R. (coords.). (2007). *La "Carta Municipal" de Barcelona. Diez estudios*. Barcelona-Madrid: Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons.

Fuentes i Gasó, J. R. (2002). *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Barcelona: CEDECS.

- (2017). El régimen jurídico de prevención de peligros en Alemania: la vigencia de un modelo histórico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 49-50, 26-86.
- (2020). *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch (reedición de la obra de 2002).

Fuentetaja Pastor, J. Á. (2020). Marco constitucional de la Administración local. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.). *Manual de Derecho Local* (pp. 95-130). Madrid: Iustel.

- Galán Galán, A. (2001). *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*. Barcelona-Madrid: Fundació Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons.
- (2004). *El Reglamento Orgánico Local*. Madrid: INAP.
- García de Enterría, E. (1972). *La Administración española*. Madrid: Alianza Editorial (reimpresión de la segunda edición de 1964).
- (1972-1973). *Apuntes de derecho administrativo 1.º* (tomo I / Cátedra del Profesor García de Enterría). Madrid: Universidad Complutense.
  - (1999). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza Editorial.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.-R. (1974). *Curso de Derecho Administrativo. I*. Madrid: Civitas-Revista de Occidente.
- (2022). *Curso de Derecho Administrativo. II*. Pamplona: Thomson Reuters.
- García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.
- García Rubio, F. (2020). El derecho local en tiempos de alarma. Un análisis jurídico de los efectos del COVID-19 en las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 54, 68-147.
- Gaudemet, Y. (2018). *Droit administrative*. París: Lextenso éditions.
- Giannini, M. S. (1948). Potere di ordinanza e atti necessitati. *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione. Sezioni Civili*, vol. XXVII.
- (2002). *Scritti. Volume Secondo. 1939-1948*. Milán: Giuffrè Editore.
- González Posada, A. (1982). *Evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1907*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (reedición de la obra de 1910).
- González-Berenguer Urrutia, J. L. (1963). Algunos problemas que plantea el artículo 117 de la Ley de Régimen Local. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 128, 161-175.
- Götz, V. y Geis, M.-E. (2021). *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht: ein Studienbuch*. Múnich: C. H. Beck.
- Guillén Navarro, N. A. (2021). Los Bandos de Alcaldía en el ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210, 125-158.
- Gusy, C. (2017). *Polizei- und Ordnungsrecht*. Tubinga: Mohr Siebeck.
- Ibler, M. (2010). Concepto, objeto, desarrollo, principios fundamentales y preguntas jurídicas típicas y actuales del derecho de policía alemán (Derecho de prevención de riesgos). *Iusta*, 32, 143-160.

- Instituto de Estudios de Administración Local. (1975). Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Italia, V. (1977). *La deroga nel diritto pubblico*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Jiménez Vacas, J. J. (2023). De la capitalidad y el régimen especial de la villa de Madrid. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 171-198.
- Jordana de Pozas, L. (1975). Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo Español. En Instituto de Estudios de Administración Local. *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos* (pp. 11-32). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Knemeyer, F. y Schmidt, T. I. (2016). *Polizei- und Ordnungsrecht*. Múnich: C. H. Beck.
- Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P. y Genevois, B. (2021). *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. París: Dalloz.
- Martín Mateo, R. (1970). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. por el autor.
- Martín Rebollo, L. (1975). La introducción de la referencia al orden público en el Reglamento de lo contencioso-administrativo 1890-1894. *Revista de Administración Pública*, 78, 53-84.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1983). Notas para la historia de la noción de orden público. En L. Martín-Retortillo Baquer. *Bajo el signo de la Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martínez Alcubilla, M. (1868). Voz "Aguas". En M. Martínez Alcubilla. *Diccionario de la Administración Española, Peninsular y Ultramarina* (vol. I). Madrid: Imprenta de A. Peñuelas.
- Martínez Ovejero, A. (1988). La protección civil en perspectiva. *CESEDEN. Boletín de Información*, 208-VIII, 1-25.
- Mathiot, A. (1956). La théorie des circonstances exceptionnelles dans l'évolution du droit public. En AA. VV. *L'Évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*. París: L. R. Sirey.
- Míguez Macho, L. (2005). Régimen de las grandes ciudades (II). En J. L. Carro Fernández-Valmayor (coord.). *La modernización del gobierno local* (pp. 109-128). Barcelona: Atelier.
- Morbidelli, G. (2016). Delle ordinanze libere a natura normativa. *Diritto Amministrativo*, 1-2.



- Morell Ocaña, L. (1982). El alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo. En AA. VV. *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos* (pp. 351-374). Madrid: CUNEF-IEAL.
- (1988). *El régimen local español* (tomo I). Madrid: Civitas.
- Morillo-Velarde, J. I. (1977). *El alcalde en la Administración Española*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Muñoz Machado, S. (1975). *La sanidad pública en España (evolución histórica y situación actual)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo VII. El reglamento*. Madrid: BOE.
  - (2020). El poder y la peste de 2020. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91, 114-131.
- Nieto García, A. (1986). *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*. Pamplona: Aranzadi.
- (2022). El estatuto constitucional de los entes locales. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 29-58). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Nizard, L. (1962). *La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la legalité*. París: Librairie générale de Droit et de jurisprudence (LGDJ).
- Ochoa Monzó, J. (1995). *El régimen jurídico de los riesgos mayores: la protección civil* [tesis doctoral]. Universidad de Alicante.
- Orduña Rebollo, E. (2005). *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel.
- Orduña Rebollo, E. y Cosculluela Montaner, L. (2008). *Historia de la Legislación de Régimen Local*. Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Parada Vázquez, R. (1972-1973). Apuntes de Derecho Administrativo 2º, Tomo II. Madrid: Cátedra del Profesor García de Enterría.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (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.
- Parejo Alfonso, L., Bravo Rivera, J. y Prieto Romero, C. (coords.). (2006). *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*. Madrid: J.M. Bosch.

- Rebollo Puig, M. (2007). Artículo 124. En M. Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo IV*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2016). Sanidad animal: marco general y principios jurídicos. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 13-56.
- 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. Tomo I* (pp. 433-596). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M. (2007). Artículo 84. En M. Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo II* (pp. 2153-2255). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rescigno, G. U. (1964). Voz "Deroga (in materia legislativa)". *Enciclopedia del Diritto* (vol. XII). Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.
- Rivero Ortega, R. (2020). *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*. Madrid: Iustel.
- Rivero Ysern, J. L. (2010). *Manual de Derecho Local*. Pamplona: Civitas.
- Rodríguez de Santiago, J. M.<sup>a</sup>, De Marcos Fernández, A., García Martínez, A. y Ortega Bernardo, J. (2010). Alemania. En F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Ruiz del Castillo y Catalán, C. (1975). El autor y la obra. En Instituto de Estudios de Administración Local. *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos* (pp. 33-52). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Salas Hernández, J. (1978). Inejecución de sentencias, estado de necesidad y responsabilidad patrimonial de la Administración. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18, 456-470.
- Sánchez Morón, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- (2023). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- (2024). La autonomía local y el principio democrático: consideraciones a la luz de la experiencia constitucional. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2023* (pp. 55-82). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.
- Santamaría Pastor, J. A. (1991). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S. A.

- Schenke, W-R. (2018). *Polizei- und Ordnungsrecht*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Schmidt, R. (2020). *Polizei- und Ordnungsrecht. Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht*. Bremen: Rolf Schmidt Verlag.
- Serrano Guirado, E. (1951). Voz "Bandos". En AA. VV. *Nueva Enciclopedia Jurídica* (tomo III, pp. 280-281). Barcelona: Francisco Seix Editor.
- Toscano Gil, F. (2021). Los bandos del alcalde en situación de necesidad. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2020* (pp. 267-288). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.
- Trombetta, G. (2021). L'ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS. Una lettura "realista" dentro i principi costituzionali. *Federalismi.it*, 22, 71-119.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- (2020a). Derecho local y COVID-19. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 59, 237-266.
  - (2020b). Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 23-45.
  - (2020c). La forma de gobierno municipal. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2019* (pp. 47-92). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.
  - (2021a). Constitución y gobierno local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho local* (pp. 15-36). Madrid: Marcial Pons.
  - (2021b). Fuentes del derecho local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho Local* (pp. 73-106). Madrid: Marcial Pons.
- Villar Crespo, G. (2020). Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español. *Revista General de Derecho Administrativo*, 54.
- (2025). *El reglamento de necesidad*. Madrid: CEPC.
- Villar Palasí, J. L. (1977). *Apuntes de Derecho Administrativo* (tomo I). Madrid: Cátedra del Profesor Villar Palasí.
- Zafra Víctor, M. (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Madrid: CEPC.
- Ziegler, N. (2020). Freiheit durch Rechtsformenwahl? – Verwaltungsrechtliche Rechtsformlehre und verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz in der Corona-Krise. *Junge Wissenschaft im öffentlichen Recht*, 49.