

QDL70

Febrero de 2026 · Cuadernos de Derecho Local

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LAS SITUACIONES CRÍTICAS



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL



QDL70

Febrero de 2026 · Cuadernos de Derecho Local

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LAS SITUACIONES CRÍTICAS



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

La revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* está presente en las siguientes bases de datos:

PUBLICACIONES ONLINE (<https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/>)

DIALNET (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=3400>)

LATINDEX (<https://www.latindex.org/latindex/ficha/5055>)



Edición

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Fernando el Santo, 27, bajo A - 28010 Madrid

Producción

PRINTER BROK 2010 S.L. / DPrint

Corrección y revisión de textos

María Teresa Hernández Gil

Depósito legal: B-4681-2002

ISSN: 1696-0955 (papel) \ 2695-6101 (digital)

Foto de cubierta: iStock.com/Lux_Blue

La revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* fue fundada en 2002, y desde entonces viene publicándose, ininterrumpidamente, cada cuatrimestre.

CONSEJO CIENTÍFICO

Presidente:

Luciano Parejo Alfonso, *Universidad Carlos III de Madrid*
Manuel Aragón Reyes, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, *Tribunal Supremo*
Javier Barnés Vázquez, *U. de Huelva*
Miguel Beltrán de Felipe, *U. de Castilla-La Mancha*
Francisco Cacharro Gosende, *Diputación de Ourense*
Eduardo Calvo Rojas, *Tribunal Supremo*
Teresa Carballeira Rivera, *U. de Santiago de Compostela*
José Miguel Carbonero Gallardo, *Diputación de Granada*
José Luis Carro Fernández-Valmayor, *U. de Santiago de Compostela*
Miguel Casino Rubio, *U. Carlos III de Madrid*
Carmen Chinchilla Marín, *U. de Alcalá*
Jesús Colás Tenas, *Diputación de Zaragoza*
Diego Córdoba Castroverde, *Tribunal Supremo*
Javier Delgado Barrio, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, *U. Complutense*
Rafael Fernández Montalvo, *Tribunal Supremo*
Tomàs Font i Llovet, *U. de Barcelona*
Josep Ramon Fuentes i Gasó, *U. Rovira i Virgili*
Pablo García Manzano, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *U. Complutense*
Juan Miguel Massigoge Benegiu, *exmagistrado TSJ Madrid †*
Joan Mauri Majós, *U. de Barcelona*
Segundo Menéndez Pérez, *Tribunal Supremo*
Josep Mir Bagó, *U. Pompeu Fabra*
María Jesús Montoro Chiner, *U. de Barcelona*
Alejandro Nieto García, *U. Complutense †*
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *U. da Coruña*
Domènec Sibina Tomàs, *U. de Barcelona*
Joaquín Tornos Mas, *U. de Barcelona*
Francisco Velasco Caballero, *U. Autónoma de Madrid*
Juan Antonio Xiol Ríos, *Tribunal Constitucional*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director:

Alfredo Galán Galán, *Universidad de Barcelona*

Secretario:

Gustavo Manuel Díaz González, *Universidad de Oviedo*

Coordinadora:

Petra Mahillo García, *Diputación de Barcelona*

Vocales:

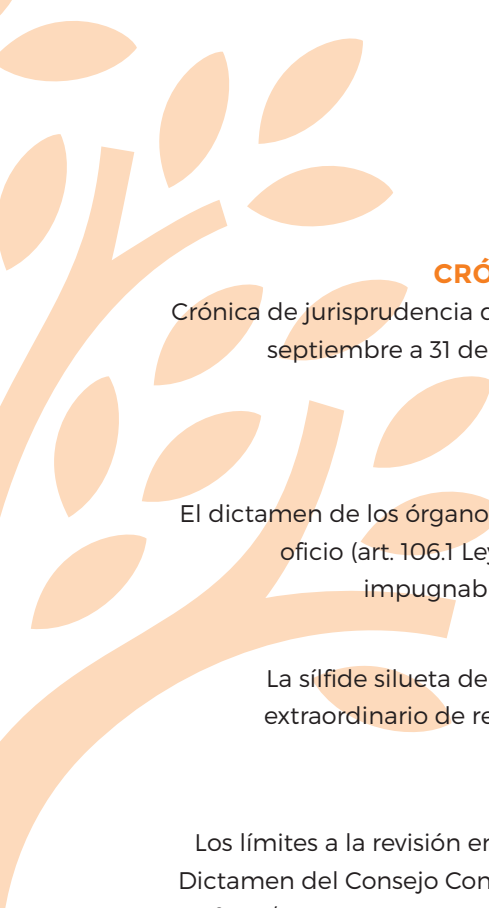
Marcos Almeida Cerrada, *U. de Santiago de Compostela*
Mónica Álvarez Fernández, *U. de Oviedo*
Antonio Arroyo Gil, *U. Autónoma de Madrid*
M. Mercè Darnaculleta Gardella, *U. de Girona*
Antonio Descalzo González, *U. Carlos III de Madrid*
Ricard Gracia Retortillo, *U. de Barcelona*
María Hernando Rydings, *U. Rey Juan Carlos*
Agustín Iriondo Colubi, *Consejo Consultivo de Asturias*
Cayetano Prieto Romero, *Comunidad de Madrid*
Diana Santiago Iglesias, *U. de Santiago de Compostela*
Sofía Simou, *U. Autónoma de Madrid*
Francisco Toscano Gil, *U. Pablo de Olavide*

QDL70

ESTUDIOS

El papel de los Gobiernos locales ante las situaciones críticas

- 14 La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias · ANDRÉS BOIX PALOP
- 42 La comunicación institucional de los Gobiernos locales en situaciones críticas · SANTIAGO CASTELO HEYMANN y CARLES PONT-SORRIBES
- 72 Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel · MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN
- 109 La contratación local en situaciones críticas: en especial, la contratación de emergencia · ISABEL GALLEGO CÓRCOLES
- 149 La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias · CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ
- 181 Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas · JAVIER GARCÍA LUENGO
- 210 Gestión presupuestaria y control del gasto local en situaciones críticas · JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA



Índice

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2025) · VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

238

CRÓNICA CONSULTIVA

El dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio (art. 106.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre): su impugnabilidad · PATRICIA BOIX MAÑO

262

La sílfide silueta del error de hecho en el recurso extraordinario de revisión · FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO

292

Los límites a la revisión en el impuesto de plusvalías: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo · CARLOS M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

302

A large, stylized tree graphic in a light orange color. The tree has a thick trunk and many branches with oval-shaped leaves. It is positioned on the left side of the page, with its trunk extending towards the bottom. The text 'QDL70' is overlaid on the upper part of the tree's canopy.

QDL70

ESTUDIOS

A large, stylized orange tree graphic that serves as a background for the page. The tree has a thick trunk and several branches with many small, oval-shaped leaves. The color is a solid orange. The text 'QDL70' is positioned in the upper left area of the tree's canopy.

QDL70

**El papel de
los Gobiernos
locales ante
las situaciones
críticas**

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

ANDRÉS BOIX PALOP

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universitat de València*

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

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

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

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

3. Las competencias municipales para la gestión de emergencias

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

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

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

5. Algunas conclusiones operativas

6. Bibliografía

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

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

Resumen

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

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

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

Abstract

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

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

1

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

1.1

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2

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

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

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

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

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

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

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

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

2

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

2.1

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

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

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

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

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

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

2.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3

Las competencias municipales para la gestión de emergencias

3.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4

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

4.1

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2

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

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

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

5

Algunas conclusiones operativas

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

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

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

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

6

Bibliografía

- Álvarez García, V. (1996). *El concepto de necesidad en derecho público*. Civitas.
- Álvarez, García, V. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21. Disponible en: https://www.iustel.com/V2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422392&texto=.
- Álvarez García, V. (2021). *2020, el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*. Iustel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La comunicación institucional de los Gobiernos locales en situaciones críticas

SANTIAGO CASTELO HEYMAN
Doctor en Comunicación.
Director adjunto de Ideograma

CARLES PONT-SORRIBES
Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.
Director de la Cátedra Ideograma-UPF de Comunicación Política y Democracia

- 1. La crisis no es la excepción, es la regla**
 - 1.1. Acotación semántica: riesgo, crisis y emergencia
- 2. Sociedad del riesgo, información y nuevos medios**
- 3. El papel de los medios y las plataformas en las crisis locales**
 - 3.1. Para comunicar una crisis, nada como X
 - 3.2. WhatsApp sobresale entre las plataformas de mensajería
 - 3.3. Las y los *influencers*
 - 3.4. Los medios tradicionales y la desinformación
- 4. Comunicación institucional en el ámbito local ante una crisis**
 - 4.1. La preparación
 - 4.2. El silencio, el peor enemigo
 - 4.3. Ganar el encuadre
 - 4.4. El papel del portavoz
- 5. Experiencias y aprendizajes de crisis relevantes**
 - 5.1. Gavin Newsom e incendios forestales
 - 5.2. Brandon Johnson y las redadas migratorias
 - 5.3. Alcaldesa de San Juan y el huracán María
 - 5.4. Macron y la respuesta rápida en X
 - 5.5. La desinformación de la DANA
- 6. Discusión y conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Resumen

En un contexto caracterizado por la “permacrisis” y la consolidación de la sociedad del riesgo, la comunicación institucional se ha convertido

Artículo recibido el 19/01/2026; aceptado el 26/01/2026.

en un elemento central de la gestión pública, especialmente en el ámbito local. Este artículo analiza el papel de la comunicación en la administración de crisis y emergencias por parte de los Gobiernos municipales, considerando las transformaciones en el ecosistema mediático actual, marcado por redes sociales y plataformas de mensajería.

A partir de una revisión teórica sobre riesgo, crisis y emergencia, se examinan los desafíos que enfrentan las Administraciones locales en entornos de sobreinformación y alta circulación de desinformación. Se estudia el rol específico de plataformas como X y WhatsApp, así como la influencia de los medios tradicionales y los creadores de contenido en la configuración de encuadres interpretativos durante situaciones críticas.

Se identifican cuatro pilares estratégicos: la preparación mediante protocolos y análisis de riesgos; la necesidad de evitar el silencio institucional; la disputa por el encuadre narrativo; y la selección de portavoces competentes y creíbles. El análisis de casos recientes en América y Europa evidencia buenas prácticas y errores recurrentes en la gestión comunicativa.

Aunque la profesionalización ha avanzado a nivel estatal y nacional, persisten déficits en el ámbito local, particularmente en municipios pequeños. Se propone una aproximación holística que integre redes sociales, medios tradicionales y apoyo supralocal. Se sostiene que una comunicación proactiva, transparente y estratégicamente orientada reduce el daño reputacional y contribuye a proteger vidas y la legitimidad institucional.

Palabras clave: *comunicación de crisis; comunicación de emergencias; Gobiernos locales; desinformación; framing.*

Institutional communication of local governments in critical situations

Abstract

In a context characterized by “permacrisis” and the consolidation of the risk society, institutional communication has become a central element of public management, particularly at the local level. This

article analyzes the role of communication in crisis and emergency management by municipal governments, considering the significant transformations in today's media ecosystem, which is now heavily defined by social networks and messaging platforms.

By providing a theoretical review of risk, crisis, and emergency, the article examines the specific challenges faced by local administrations operating in environments of information overload and high-velocity disinformation. It specifically investigates the role of platforms such as X and WhatsApp, alongside the influence of traditional media and content creators in shaping interpretive frames during critical events.

The study identifies four strategic pillars essential for effective management: thorough preparation through protocols and risk analysis, the critical necessity of avoiding institutional silence, the ongoing contest for narrative framing, and the careful selection of competent, credible spokespersons.

Through an analysis of recent cases across the Americas and Europe, the research highlights both successful best practices and recurring errors in communication management. While professionalization has advanced significantly at state and national levels, substantial deficits remain at the local level, particularly within smaller municipalities. Ultimately, the article proposes a holistic approach that integrates social media, traditional media, and supra-local support, arguing that proactive, transparent, and strategically oriented communication not only reduces reputational damage but actively contributes to protecting lives and maintaining institutional legitimacy.

Keywords: crisis communication; emergency communication; local governments; disinformation; framing.

1

La crisis no es la excepción, es la regla

En 2022, el *Collins Dictionary* eligió como palabra del año el término “permacrisis”, un acrónimo que alude a la idea de crisis permanente y que se define como “un período extendido de inestabilidad e inseguridad”; una elección que, en palabras del director de *Collins Learning*, Alex Beecroft, buscaba “reflejar el estado del mundo actual” (ReasonWhy, 2022). Dicho

concepto no solo describe una sucesión de crisis, sino también la normalización de un contexto marcado por la superposición constante de crisis políticas, económicas, sanitarias y reputacionales. La sensación de imprevisibilidad permanente deja de ser una anomalía para convertirse en el marco habitual en el que operan instituciones, empresas y líderes públicos, y al que se suma un creciente interés mediático.

Como señalan diversos estudios, “la cobertura informativa con retórica de crisis ha sido mucho mayor en las últimas dos décadas que en periodos anteriores” (Geiß *et al.*, 2025). Las crisis generan atención, audiencia y conversación, y los medios las siguen con mayor intensidad, durante más tiempo y desde un enfoque cada vez más interpretativo. Este cambio amplifica el impacto de cada decisión comunicativa —y, especialmente, de cada silencio—, que pasa a formar parte del propio relato de la crisis.

Además, las crisis ejercen un enorme atractivo en redes sociales. Según investigadores de la Universidad de Cambridge, los usuarios tienen 1,91 veces más probabilidades de compartir noticias de carácter negativo que informaciones neutras o positivas (Watson *et al.*, 2024). En el ecosistema digital, una crisis no solo se informa: se comenta, se juzga y se reinterpreta en tiempo real, ampliando su alcance mucho más allá del hecho que la originó y acelerando su impacto reputacional. Las crisis se han convertido en un elemento central de la política del siglo XXI. Su resolución permite evaluar la percepción que tienen los ciudadanos del buen hacer de su Gobierno. La diligencia con la que se pueden afrontar las crisis genera en los ciudadanos una imagen mejor o peor del Gobierno de un determinado Estado, región o municipio.

Una acertada respuesta por parte de los servicios públicos tales como la Policía, los bomberos, los servicios sanitarios o los equipos de protección civil, es fundamental para poder reducir daños, salvar vidas y restablecer la normalidad. Sin embargo, una gestión completa debe tener en cuenta la comunicación, especialmente las plataformas y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como actores cada vez más centrales en la gestión de las emergencias, del riesgo y de las crisis.

1.1

Acotación semántica: riesgo, crisis y emergencia

El origen del concepto de riesgo es incierto, aunque autores como Luhmann (1992) sostienen que el término ya aparecía en manuscritos medievales, siendo la difusión de la imprenta la que permitió su expansión por Italia y la península Ibérica. La noción de riesgo se consolida mediante los seguros

marítimos durante los siglos XVI y XVII. Según Giddens (1993), las sociedades antiguas no precisaban este concepto, ya que el riesgo solo adquiere relevancia en civilizaciones orientadas hacia el futuro. En su forma más básica, el riesgo se define mediante la ecuación: $\text{Riesgo} = \text{Probabilidades} \times \text{Consecuencias}$.

Por otro lado, el concepto de crisis proviene de la antigua Grecia, vinculado originalmente a la tragedia, la religión y la medicina. Bajo el término *Krisis*, se entendía como un momento determinante en un proceso de cambio. Por ejemplo, en la medicina hipocrática, la crisis representaba el punto crítico que definía el desenlace, positivo o negativo, de una patología. A partir del siglo XVII, esta acepción médica se refuerza, pero es entonces cuando el concepto comienza a trasladarse de la medicina a la sociopolítica. Ya en el siglo XIX, el término se extiende a obras que analizan la “crisis espiritual” o la “crisis de la civilización” (González Herrero, 1998: 22). Actualmente, es complejo delimitar el término con rigor, pues cada disciplina aporta su enfoque: la economía lo asocia a la inflación, el desempleo o la recesión (González Herrero, 1998: 23); las ciencias políticas a la falta de gobernabilidad o errores de liderazgo; y la psicología a la ruptura de la identidad personal.

Finalmente, el término emergencia se emplea frecuentemente como sinónimo de crisis. Una emergencia se entiende como una perturbación súbita de la realidad que provoca daños severos a los individuos, los bienes o el entorno. Se trata de un suceso grave y no planificado que requiere de una respuesta inmediata. El uso de este concepto está estrechamente ligado a la esfera pública. En el lenguaje institucional suele predominar la palabra emergencia, mientras que, en sectores como la economía, la política o la comunicación, es más habitual hablar de crisis.

2

Sociedad del riesgo, información y nuevos medios

Para profundizar en las transformaciones de la modernidad y su vínculo con la inseguridad, han emergido paradigmas como el de la sociedad del riesgo (Beck, 2002). Esta perspectiva postula que nuestras decisiones como civilización generan problemas y peligros globales que contradicen de manera clara el discurso institucional de control, así como esa falsa promesa de dominio sobre las catástrofes que impera en la opinión pública mundial (Beck, 2003).

Si bien los peligros han existido siempre, lo verdaderamente novedoso es el concepto actual de riesgo. No se trata de un invento de la modernidad; sin embargo, los riesgos de hoy están estrechamente ligados a la evolución y

el desarrollo de la humanidad (Beck, 2002). En este sentido, los procesos de producción más avanzados generan utilidad, pero también amenazas desconocidas. Basta con observar la energía nuclear, el tratamiento de residuos químicos, el uso masivo de todo tipo de transporte o las nuevas formas de ocio, como los deportes de riesgo.

Los efectos secundarios o colaterales no son intencionados, pero acompañan de forma sistemática a la generación de riqueza. La globalización, en su conjunto, erosiona la autoridad del Estado, que hasta ahora actuaba como garante de la seguridad territorial. De hecho, aunque en ciertas regiones el Estado todavía asegura servicios como la educación o la salud, se muestra incapaz de protegernos ante grandes crisis transfronterizas como la COVID, el SARS o desastres nucleares de la magnitud de Fukushima o Chernóbil.

Al concepto de sociedad del riesgo se le debe añadir un contexto global caracterizado por la sobreinformación. Un escenario que genera que la gestión de las emergencias conlleve una complejidad creciente a medida que el ecosistema de medios y plataformas se vuelve más central en la administración de crisis. Para analizar estos cambios, Beck (2002) define la sociedad del riesgo como una fase de la modernidad donde la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales desborda el control de las instituciones. Asimismo, la globalización amplifica tanto la percepción pública del peligro como la incertidumbre científica sobre el riesgo real, evidenciando que el alarmismo mediático no es una invención, sino que tiene un base real (Pont Sorribes, 2013).

Durante una crisis, la ciudadanía interviene en el debate público mediante canales colaborativos de contenido social como X, Facebook, TikTok, Instagram... Los *social media* se han consolidado como piezas clave para una comunicación de emergencia efectiva. En particular, la plataforma X (antes Twitter) sobresale como un recurso estratégico para la difusión de información urgente (Sutton *et al.*, 2019; Brandt *et al.*, 2019; Liu *et al.*, 2019). Ciudadanos, expertos e instituciones convergen en estas redes, un factor determinante dadas las capacidades tecnológicas de estas plataformas y su contribución a la gestión de crisis por parte de las Administraciones públicas. Sin embargo, estudios como el planteado por Eriksson y Olsson (2016: 206) se muestran críticos con el uso que las instituciones hacen de X y Facebook, porque puede obstaculizar la difusión de información importante durante una crisis.

3

El papel de los medios y las plataformas en las crisis locales

Los cambios que se han venido generando en el ecosistema mediático en los últimos años, gracias a la aparición de nuevos canales de comunicación mucho más horizontales y menos jerarquizados, hacen que cada vez sea más difícil mantener una crisis oculta o minimizar su impacto. Tal como escribe Martín Gurri, los Gobiernos han perdido la capacidad de controlar la narrativa porque la información ha dejado de ser escasa para ser abundante (Gurri, 2018). Añade tres grandes advertencias: 1) Los gobernantes ya no pueden construir relatos legitimadores incuestionables; 2) la mayor difusión de información debilita los *status quo* políticos; y 3) el *homo informaticus* conectado en redes representa un desafío existencial para la legitimidad de todo Gobierno (Gurri, 2023).

Antes de la aparición de internet y las redes sociales, el ecosistema mediático gozaba de un cierto orden, y para influir en él se necesitaba la aprobación de *gatekeepers* tradicionales como los medios de comunicación, la academia, las editoriales o las instituciones públicas. Estas organizaciones controlaban el flujo informativo que se transmitía a la esfera pública, la cual compartía, en líneas generales, una serie de temas, aunque las opiniones sobre ellos pudiesen ser variadas y reflejaran la diversidad ideológica de los *gatekeepers* existentes. Con el surgimiento de la comunicación digital, el control sobre el flujo de información empezó a debilitarse. Cada vez es más fácil que cualquier ciudadano comparta sus opiniones e ideas como audiencias masivas sin ninguna aprobación previa. Primero, fueron los blogs, después las redes sociales y también la viralización de mensajes anónimos por canales de mensajería como WhatsApp o Telegram. Los *gatekeepers* han sido sobrepasados y ya no controlan el flujo informativo, que ahora llega a la esfera pública sin casi filtros y a través de actores mucho más variados. A esto se suma que los algoritmos de redes sociales crean burbujas particulares que se retroalimentan con informaciones de determinada índole o visión, por lo que la ciudadanía ha dejado de compartir una esfera colectiva para encerrarse también en cámaras de eco particulares, como bien explica Eli Pariser (2017).

En este nuevo ecosistema mediático, siguen existiendo los actores tradicionales que han manejado históricamente el flujo informativo y que han sido esenciales para el control y la gestión de las crisis: medios de comunicación, instituciones públicas y privadas, líderes políticos, etc. Pero, más allá de ellos, han surgido también nuevos canales y actores que deben ser tenidos en cuenta: las redes sociales, especialmente con canales como X;

las plataformas de mensajería como WhatsApp; y los *influencers*, convertidos en nuevos líderes de opinión. Estos actores y canales pueden tener una importancia diferenciada, y tendrán más o menos incidencia sobre determinadas crisis dependiendo del momento y la temática con la que estén relacionados.

Como escribe Chris Hayes, en el nuevo contexto caracterizado por la abundancia de contenidos, aquellos actores con más influencia terminan siendo los que son capaces de captar la mayor atención de los ciudadanos (Hayes, 2025). En el ámbito local, la situación es a veces mucho más caótica. Los medios tradicionales nacionales se han debilitado, pero siguen manteniendo una importante incidencia. Eso no ocurre de la misma manera en lo regional y lo local, al menos no en todos los lugares. Muchos medios centrados en la cobertura de territorios específicos han desaparecido o están limitados de manera importante debido a razones económicas. En Estados Unidos, por ejemplo, han aumentado de manera importante los llamados desiertos informativos, y ya existen menos medios locales que portales considerados de *fake news* y administrados por actores con objetivos políticos particulares (Metzger et al., 2024). En España y otros países la situación es similar. Por dar un ejemplo, en la Región de Murcia se estima que *La Verdad*, el periódico más importante de la comunidad, apenas es consumido por un 5 % de la población (AVANTE, 2025).

Por esto, en el ámbito local no se debe perder de vista la gestión de todos los canales que integran el nuevo ecosistema mediático, pues en algunos lugares y situaciones hay actores novedosos que pueden llegar a tener incluso una incidencia mayor en la generación de opiniones y puntos de vista sobre determinadas crisis. Con esto en mente, a continuación, se analiza con un poco más de detalle la situación de algunos de los actores y canales más relevantes del nuevo ecosistema mediático.

Las plataformas sociales poseen características que invitan a una gestión exitosa de la comunicación de crisis y emergencias, tanto para instituciones como para medios. Específicamente, pueden servir para la creación de redes de contactos, para ejercer como canales y fuentes de información y para intercambiar experiencias (Brynielsson et al., 2018). Incluso, hay algunos estudios que sugieren que la existencia de protocolos ayuda en la gestión de redes sociales durante emergencias y desastres (Torpan et al., 2023). También, pueden ser útiles como un canal de atención ciudadano (Renshaw et al., 2021). En otro orden, Bruns et al. (2012) propone que las instituciones y los medios deben fomentar la participación de los usuarios para nutrirse de información ciudadana. De igual manera, se deben comprender las fortale-

zas de cada tipo de red social con el fin de entablar un diálogo exitoso que genere confianza (Maal y Wilson-North, 2019; Pont-Sorribes *et al.*, 2026).

La información es confiable en redes sociales cuando proporciona información inmediata, precisa, honesta y transparente, evitando en todo momento las especulaciones y minimizando la subjetividad (Maal y Wilson-North, 2019). Otros autores coinciden en la importancia de la inmediatez informativa, pero añaden ciertos elementos para la gestión efectiva del diálogo con los ciudadanos, como la geolocalización, el idioma, la primacía del objetivo sobre el contenido y el nivel del impacto del desastre en la disponibilidad de acceso de los dispositivos (Graham *et al.*, 2015).

Otros autores recomiendan en municipios pequeños una gestión de crisis centrada en una buena comunicación. De las Heras y Moris (2025) proponen: a) actualizar las redes sociales, dado que permite que la ciudadanía se acostumbre a identificar estos canales como fuentes fiables; b) identificar a los periodistas que cubren habitualmente la información del municipio, la comarca o el área geográfica, y mantener con ellos una relación fluida y de confianza; c) disponer de listas actualizadas con los contactos más importantes, como otros ayuntamientos cercanos, personas de referencia de instituciones y, sobre todo, los teléfonos de emergencia de los bomberos, el sistema de emergencias médicas, o la Policía, dado que permite actuar con mayor rapidez y coordinación cuando sea necesario. Finalmente, algunos investigadores dan recomendaciones que tienen que ver con la coordinación de los esfuerzos comunicativos entre instituciones, y entre medios de comunicación e instituciones. Calloway *et al.* (2022) resaltan la importancia de promover la preparación a nivel local y establecer comunicación y relaciones interinstitucionales. La coordinación con los medios de comunicación es importante para evitar la propagación de la desinformación, dado que los medios cuentan con cierta legitimidad (Perestre-Mendizábal *et al.*, 2017; Besalú *et al.*, 2021). Y Suau-Gomila *et al.* (2022) proponen la implicación de los perfiles con mayor influencia en redes sociales para aumentar el alcance de los mensajes de las instituciones locales y nacionales.

3.1

Para comunicar una crisis, nada como X

Una investigación de Lozano-Recalde (2024) en la que se analizan centenares de estudios sobre crisis públicas en *social media* durante seis años, demuestra que la mayoría de las investigaciones académicas sugieren que X, pero también Facebook, son dos plataformas que facilitan la comunicación bidireccional y la información en tiempo real. Otros autores, como Eriksson y

Olsson (2016), también respaldan la idea de que X es una de las plataformas más útiles para la comunicación en situaciones de emergencia.

En octubre de 2022, el magnate Elon Musk compró Twitter. La operación en sí y su manifiesta implicación en política desencadenaron una profunda crisis de “marca” y el éxodo de muchos representantes políticos. Por ejemplo, algunos legisladores demócratas de Estados Unidos redujeron o dejaron de usar la plataforma debido a preocupaciones sobre desinformación y moderación tras la compra de Musk, reflejándose en un descenso notable en su actividad en ella. Asimismo, algunos diputados del Partido Laborista del Reino Unido desactivaron sus cuentas o limitaron su presencia en Twitter por inquietudes similares sobre el contenido y su impacto político. O, en España, se produjo el abandono de la plataforma por parte de políticas y políticos como Yolanda Díaz, Ernest Urtasun o Jaume Collboni, entre otros muchos. La fuga no solo se limitó a importantes representantes públicos. También algunos de los medios de comunicación más relevantes del mundo abandonaron esta red social. Primero lo hizo el británico *The Guardian* en noviembre de 2024, y a los pocos días se le unió el periódico catalán *La Vanguardia*.

Al mismo tiempo, surgieron alternativas que aspiraban a ocupar su lugar en la conversación pública, como Bluesky. Sin embargo, en comunicación de crisis, Twitter (ahora X) sigue siendo la mejor herramienta. Y no porque cuente con 561 millones de usuarios frente a los (apenas) 41 millones de Bluesky, sino por razones mucho más estratégicas.

En primer lugar, por la inmediatez. X continúa siendo el espacio donde la información —y también la desinformación— aparece antes que en ningún otro canal. En una crisis, ganar minutos es ganar control del relato, y ninguna red social compite hoy con X en velocidad y alcance informativo. En el informe de Ideograma: *Cómo se comunican las crisis en Twitter* (2019), de Xavier Peytibi y Carlos Guadián, se analizaron diferentes situaciones de crisis y cómo los alcaldes y alcaldesas de 35 ciudades que habían padecido dichas situaciones las habían afrontado, poniendo el foco en la relevancia del uso de Twitter como una herramienta eficaz de comunicación e interacción en dichos contextos.

En segundo lugar, por la relación directa con periodistas y medios de comunicación. A pesar de la fragmentación del ecosistema digital, X sigue siendo el lugar donde los profesionales de la información buscan declaraciones oficiales, contrastan datos y siguen la evolución de una crisis en tiempo real.

Y, por último, por su credibilidad en tiempos de emergencia. X mantiene la percepción de canal “oficial” para anuncios, aclaraciones y posicio-

namientos rápidos, especialmente en contextos informativos y políticos. Cuando la situación es crítica, el público —y los medios— siguen mirando, buscando e interactuando, primero, en esta plataforma.

3.2

WhatsApp sobresale entre las plataformas de mensajería

Además de las redes sociales abiertas como X, la mensajería instantánea —especialmente WhatsApp— se ha consolidado como un canal estratégico en la gestión de crisis local y nacional: no solo para la difusión de información oficial, sino también para la circulación veloz de rumores, interpretaciones y piezas sin verificar.

Las investigaciones de la Cátedra Ideograma-UPF demuestran que, aunque un porcentaje significativo de ciudadanos recibe noticias políticas a través de WhatsApp (en muchos casos vinculadas a crisis o eventos de emergencia), solo un porcentaje muy bajo otorga credibilidad plena a esa información, lo que plantea un reto crucial para la comunicación institucional en situaciones de crisis. Esta investigación muestra que la mensajería instantánea se ha instalado de forma clara en el ecosistema comunicativo en general y en el de información política en particular. Este conocimiento es importante para una comprensión global de las dinámicas de información social (Pont-Sorribes *et al.*, 2020). En situaciones de crisis la imagen es relevante y la investigación citada concluye que WhatsApp no escapa al predominio y prevalencia del lenguaje audiovisual. Los ciudadanos del estudio se muestran un 8 % más predispuestos a compartir una información por esta plataforma si la misma tiene formato vídeo o va acompañada de una fotografía; por tanto, existe una mayor propensión de los ciudadanos a compartir las informaciones acompañadas de material audiovisual.

Este fenómeno se agudiza ante eventos de alta incertidumbre, donde los grupos de mensajería pueden convertirse en “cámaras de eco” de narrativas parciales o falsas que circulan con gran rapidez entre comunidades locales, antes incluso de que los medios tradicionales o las fuentes oficiales puedan ofrecer claridad. Por ello, cualquier estrategia de comunicación de crisis debe contemplar monitorear y contrarrestar activamente la desinformación en WhatsApp, más allá de usarlo como medio de difusión directa.

3.3

Las y los influencers

Diferentes estudios revelan que estos personajes tienen una creciente importancia en la difusión de información, la generación de estados de opinión y la manera en que los ciudadanos interpretan las noticias. De acuerdo con un estudio del Pew Research Center en Estados Unidos (Stocking *et al.*, 2024), 1 de cada 5 ciudadanos señala que se informa a través de estos personajes. De estos, 2 de cada 3 admiten que lo hacen porque les ayudan a entender mejor la actualidad y los eventos sociales y políticos de importancia. Con los *podcasts*, en buena parte producidos por *influencers*, ocurre algo similar: un estudio de IPSOS reveló que un 56 % de los ciudadanos considera que la opinión de los *podcasters* influye sobre sus decisiones de compra o selección de servicios (Podnews, 2024). Los dos estudios demostraron que el impacto es aún mayor entre los menores de 35 años.

El impacto no es solo en Estados Unidos. En España, según el *Estudio de Redes Sociales 2023* de IAB Spain (IAB Spain, 2023), el 73 % de los menores de 25 años sigue a un *influencer*. Entre los menores de 17, ese porcentaje se eleva hasta un 82 %. Figuras como Jordi Wild tienen en Instagram más seguidores que medios tradicionales como *El País* o *Antena 3*. En este sentido, Castelo y Besalú (2025), en el libro *Influencers y comunicación política. Rasgos, desafíos e impacto social de un nuevo ecosistema comunicativo*, consideran a los creadores de contenidos como los “nuevos líderes de opinión”.

3.4

Los medios tradicionales y la desinformación

Pese al auge de plataformas digitales y de mensajería, los medios tradicionales —televisión, radio y prensa escrita/digital— continúan desempeñando un papel central como fuentes de referencia confiables durante una crisis. Los ciudadanos asignan mayor credibilidad a las noticias difundidas por medios tradicionales que a las que circulan en canales como Facebook o WhatsApp, incluso cuando estas últimas llegan de forma más rápida. Este mayor nivel de confianza se traduce en una influencia más estable del relato periodístico en la formación de la opinión pública en momentos críticos, lo que convierte a los medios tradicionales en aliados esenciales de las Administraciones y organizaciones que gestionan crisis locales. Las instituciones que logran articular informaciones oficiales con la cobertura y el contexto

que aportan estos medios suelen experimentar menos confusión y menor desinformación entre la población afectada.

La desinformación actúa como una “segunda crisis”: mientras se gestiona el evento principal (una catástrofe natural, un conflicto social, un fallo de servicios, etc.), se debe también enfrentar la proliferación de narrativas falsas o manipuladas que circulan por plataformas digitales y grupos privados. La Cátedra Ideograma-UPF ha abordado también este fenómeno desde diversas perspectivas, destacando cómo la credibilidad de una pieza de información depende no solo de su contenido, sino también del canal que la difunde, y que formatos como WhatsApp o redes sociales tienden a generar niveles más bajos de confianza frente a los medios tradicionales.

Además, investigaciones recientes subrayan que la desinformación no solo confunde a la audiencia general, sino que también puede intensificar la polarización y erosionar la eficacia de las respuestas institucionales, generando un efecto acumulativo de desconfianza. El contexto de crisis convierte a los rumores y las noticias no verificadas en vectores de ansiedad colectiva y en una amenaza adicional para la gobernanza de emergencias. Por ello, integrar políticas activas de verificación, transparencia y colaboración con los medios tradicionales es clave para mitigar no solo la crisis inicial, sino también la “crisis informativa” que la acompaña.

4

Comunicación institucional en el ámbito local ante una crisis

Como queda claro con lo expuesto hasta aquí, es cada vez más importante que las instituciones de todo nivel estén preparadas para gestionar situaciones de crisis que centren en ellas la atención de las audiencias, y abran la puerta a que actores externos puedan intentar fijar narrativas o relatos que pueden ser perjudiciales.

Sánchez Galicia sostiene que, ante una situación de crisis, los Gobiernos locales deben adoptar una comunicación proactiva. Esta estrategia implica “la necesidad de comunicar para informar a los públicos internos y externos, atender a los afectados, iniciar contacto con los medios, responder a los medios; controlar el escalonamiento de los eventos y tomar una posición ofensiva” (Sánchez Galicia, 2012). Además, ahora habría que añadir la importancia de mantener en redes sociales una comunicación transparente, oportuna y adaptada a sus códigos, a la vez que se tienden puentes de trabajo eficientes y claros con nuevos actores, como son los *influencers*, para incidir en lo que comunican e intentar que sean un altavoz de los encuadres de la institución y no un agente distorsionador.

Para conseguir estos objetivos, es esencial tomar en cuenta cuatro elementos fundamentales para una gestión eficiente de crisis: la preparación, los peligros del silencio, la importancia de posicionar encuadres favorables y la designación de portavoces eficaces que permitan cumplir con éxito los tres puntos anteriores. A continuación, se profundiza sobre cada uno.

4.1 La preparación

Es imposible prever de manera total los escenarios de crisis, sus consecuencias y todas las acciones comunicativas que se deben llevar a cabo para gestionarlos. Sin embargo, toda institución debe elaborar documentos que le permitan tener un conocimiento lo más certero posible de los riesgos que se enfrentan y los retos que pueden implicar. “Nunca se está preparado para una tragedia. Solo podemos prepararnos para intentar prevenirla (trabajando con datos, escenarios e hipótesis) o bien para responder y actuar sobre ella adecuadamente” (Gutiérrez-Rubí, 2013).

El académico y directivo estadounidense Norman Augustine considera que la mayoría de las crisis no son inesperadas, sino insuficientemente atendidas en sus fases tempranas (Augustine, 1995). Por consiguiente, un problema cualquiera puede derivar en una crisis cuando mucha gente se siente amenazada por una situación y empieza a surgir la sensación general de que esta no está controlada. Vale la pena añadir que esto puede ocurrir cuando existe un riesgo real, cuando la Administración falla en mostrarse al mando de la situación o cuando actores externos intentan crear un escenario de crisis de manera voluntaria por intereses políticos, económicos o de cualquier otra naturaleza.

Augustine indica que las crisis tienen 6 etapas reconocibles y la institución debe estar preparada para tomar decisiones importantes en cada una, a fin de poder superar con éxito la situación. Es útil hacer un recorrido breve por cada uno de estos estadios, para señalar algunos elementos de importancia que las instituciones locales deben tomar en cuenta:

- Evitar la crisis: En esta fase es fundamental que las instituciones realicen un continuo análisis estratégico de su entorno para identificar y controlar riesgos que puedan derivar en una crisis. Es útil desarrollar un sistema de alertas y señales a la vez que se identifican todos los actores que existen alrededor de la institución, los cuales pueden tener tanto intereses positivos como negativos ante escenarios de riesgo. En esta etapa, además del trabajo de diagnóstico, es fundamental construir las mejores relaciones posibles con los diferentes actores identi-

ficados para que los contactos con ellos sean fluidos en un escenario de crisis. Generalmente, los errores en esta etapa surgen cuando se minimizan los riesgos, se menosprecia la importancia de los distintos actores o se falla en el análisis del contexto.

- Preparar la gestión: Aunque se haga todo lo posible para evitar las crisis, es imposible que no ocurran o a veces incluso puede existir la intención de forzar un escenario de crisis para conseguir objetivos específicos. En este sentido, es imprescindible estar preparado para realizar la gestión comunicativa, sea o no una crisis deseada. Para esto, es necesario elaborar protocolos de comunicación, planes de contingencia y escenarios, y preseleccionar los portavoces que representarán a la institución (sobre esto se profundizará en otro apartado). Los planes deben ser detallados y, si es posible, ensayados a través de simulacros. Ante cada situación, se debe saber qué equipo tomará las decisiones, quién será la cara pública de la institución, los escenarios desde donde se comunicará, los mensajes principales que se deben dar, una lista de las principales preocupaciones que tendrán los ciudadanos, etc.
- Reconocer la crisis: Es importante identificar el momento en el que el público entiende que existe una crisis, y que la institución envíe paralelamente un mensaje acorde que le permita encuadrar el asunto de la mejor manera posible. Las situaciones de crisis descontroladas ocurren muchas veces en este punto, cuando las instituciones fallan en reconocer la existencia de un riesgo y se transmite una idea de falta de autoridad que resulta muy perjudicial. “Ser claro sobre el grado de incertidumbre y recordarlo puede ser importante para la credibilidad de parte del poder que gestiona una crisis” (Riorda, 2020). Sobre esto, se verán ejemplos concretos en el apartado 5. Dos elementos son importantes: no mentir sobre la realidad de la situación ni menospreciarla, lo que puede llevar a un quiebre de la confianza que dará mayor importancia a actores externos o a la desinformación.
- Contener la crisis: En esta etapa se intenta mantener el control del relato de la situación y, ante las crisis negativas, se busca limitar el daño reputacional que pueden sufrir la institución o los actores implicados. En este periodo, es muy útil tener unos pocos mensajes centrales que estén bien argumentados y que sirvan para que el público entienda la situación y lo que se está haciendo. Tener muchos mensajes puede confundir y dificultar el posicionamiento del encuadre que nos interese. Además, si la crisis ha sido provocada por un error, es fundamental la asunción de responsabilidades hecha de una forma muy concreta y contenida para limitar que el daño se expanda de manera

descontrolada. Es por esto que en ciertos casos de crisis las dimisiones inmediatas de cargos responsables pueden ser útiles, aunque resultan mejor cuando se realizan rápidamente y juntas para evitar que el proceso de contención se dilate demasiado en el tiempo.

- Resolver la crisis: Para empezar a cerrar una situación de crisis, es necesario adoptar decisiones estructurales que den la idea de que se corrigen los errores que llevaron al problema o que se ponen en marcha planes para resolver los daños provocados, esto especialmente ante fenómenos naturales. Para que se haga de manera efectiva, se tiene que compartir un relato sencillo que explique qué fue lo que pasó y por qué las medidas que se toman ahora resultarán efectivas para solucionar el asunto.
- Aprender y capitalizar: La última etapa propuesta por Augustine es fundamental de cara al futuro. Implica sacar aprendizajes de la situación y de los 5 estadios anteriores a fin de poder mejorar la gestión de riesgos. Cuando la crisis en cuestión fue provocada por un error interno de la institución, este periodo también requiere de una comunicación activa que muestre la puesta en marcha efectiva de las soluciones anunciadas en el punto 5 y cómo han provocado un cambio estructural en la institución. De esta manera, se trabaja en pro de ir recuperando poco a poco la imagen institucional.

4.2

El silencio, el peor enemigo

En 2005, el huracán Katrina devastó las costas del Golfo de México, desde Florida a Texas. La catástrofe causó 1833 muertos en cinco estados y 1400 de ellos solo en Nueva Orleans, la ciudad más perjudicada. El entonces presidente, George W. Bush, se demoró un par de días en dar un mensaje y más aún en visitar el terreno.

En una situación de crisis, el silencio rara vez es una opción recomendable. No comunicar no significa ganar tiempo, sino perderlo. Cuando una organización, una institución o un responsable público calla, el vacío informativo se llena de inmediato. El silencio alimenta los rumores. Ante la ausencia de una versión oficial, proliferan las especulaciones, las interpretaciones interesadas y la desinformación.

También permite que hablen otros. Actores ajenos —críticos, adversarios o simples testigos— ocupan el espacio que la organización deja libre y fijan un marco narrativo difícil de revertir después.

Además, el silencio es interpretable. Callar suele leerse como una señal de culpa, de descontrol o de ocultación: “Algo esconden”.

El silencio genera incertidumbre. Dentro y fuera de la organización, la falta de información aumenta la ansiedad, debilita la confianza y erosiona la credibilidad. Y, finalmente, paraliza. Sin comunicación, ni coordinación ni liderazgo se dilata la resolución de la crisis.

4.3

Ganar el encuadre

El encuadre (*framing*) es un concepto central en comunicación pública y política que describe cómo los actores sociales seleccionan ciertos aspectos de la realidad y los resaltan para su interpretación (Goffman, 1974; Entman, 1993). Según Entman, encuadrar implica “seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más destacados”, para promover una interpretación causal y moral determinada. Así, los encuadres no solo describen un hecho: definen qué se puede decir y qué opciones de acción son concebibles públicamente.

Por ello, en situaciones de crisis (ya sean sanitarias, ambientales, políticas o institucionales), dominar y “ganar el encuadre” es un elemento estratégico, especialmente decisivo, porque no existen interpretaciones cerradas de los hechos: hay ansiedad, vacío informativo y demanda urgente de sentido a lo que está sucediendo.

“Los encuadres determinan los campos de lo decible o de lo actuable. Lo que hacen es habilitar o restringir posibilidades discursivas y de acción”, explica Rosso (2023). Así, lograr instalar un marco interpretativo temprano suele fijar las claves de lectura de lo que está sucediendo. Y la disputa por el encuadre puede volverse una batalla simbólica y estratégica, ya que de su desenlace depende qué opciones de acción se consideran legítimas, qué instituciones conservan la credibilidad y qué narrativas quedan fijadas en la memoria pública cuando la crisis termina. Controlar y ganar el encuadre, en suma, significa influir no solo en la lectura e interpretación del presente, sino también en el abanico de decisiones colectivas disponibles para el futuro.

4.4

El papel del portavoz

La figura del portavoz “es imprescindible para garantizar el control del proceso de información como parte del control de la actuación. Las distorsiones que se producen al no disponer de una referencia clara en términos de co-

municación abren el paso a los rumores y los errores” (Gutiérrez-Rubí, 2013). Es por esto que, si una institución aspira a controlar el encuadre y a posicionar sus mensajes en una situación de crisis, debe escoger a una persona que la represente y sea su cara pública durante esta etapa. Es importante, entonces, que el seleccionado represente “la misión, visión, valores y atributos de la organización” (Peña-Jiménez, 2024).

Según un manual de portavoces publicado en 2014 por el Centro de Control de Enfermedades y Prevención de Estados Unidos (Centers for Disease Control and Prevention, 2018), existen dos elementos imprescindibles al momento de seleccionar a la persona que cumplirá esta tarea: 1) debe estar familiarizada con el tema sobre el que le tocará declarar; y 2) tiene que tener habilidad para hablar sobre el asunto de manera confiada y clara. Sus principales objetivos deberán ser poder comunicar satisfactoriamente cuál es la magnitud de la crisis, cuáles son los riesgos que implica para la ciudadanía y las comunidades, quién está gestionando la situación y qué se está haciendo para solucionarla.

Dependiendo de la magnitud de la crisis y el grado de complejidad, los portavoces podrán ser políticos o será mejor que se seleccione a una figura técnica y experta en el área. Por ejemplo, ante la crisis de la pandemia de COVID-19, la mayoría de los Gobiernos seleccionaron a especialistas en epidemiología, debido a la complejidad de la situación y la realidad de que se extendería por un periodo largo de tiempo. En España, según el análisis de Peña-Jiménez (2024), la presencia de Fernando Simón como portavoz permitió tener “credibilidad de origen y reconocimiento”, generar confianza al no ser una figura partidista, y transmitir información técnica de una forma más simple para que los ciudadanos pudiesen entender. Su actuación fue positiva, pese a algunos contratiempos que cita la autora asociados a un exceso de protagonismo, algunas bromas desafortunadas y omisiones en el control del lenguaje no verbal.

La guía del Centro de Control de Enfermedades y Prevención de Estados Unidos añade que un portavoz de crisis debe ser capaz de transmitir credibilidad y confianza a fin de poder cumplir con su papel. Para esto, es fundamental que los mensajes sean empáticos y muestren preocupación; que se den señales de competencia y experiencia en el área tratada; ser honesto y a la vez mostrar apertura ante las dudas de los ciudadanos y los medios de comunicación; tener compromiso y dedicación a través de una agenda de atención a medios lo suficientemente extensa, y mostrar responsabilidad por las declaraciones emitidas.

5

Experiencias y aprendizajes de crisis relevantes

En años recientes, en diversas partes del mundo han ocurrido casos de gestión de crisis a nivel local, regional y nacional que dan algunas enseñanzas importantes sobre cómo deben actuar las Administraciones públicas ante contratiempos inesperados, y cómo estos pueden complicarse debido a la difusión de noticias falsas o la falta de una información oportuna y transparente. A continuación, se presentan cinco casos de América y Europa que ejemplifican algunos de los elementos teóricos explicados en el apartado anterior y que merece la pena estudiar con detenimiento.

5.1

Gavin Newsom e incendios forestales

Los incendios forestales de enero de 2025 en California, Estados Unidos, se cobraron la vida de —al menos— 31 personas y destruyeron más de 16 000 hogares, negocios y otras estructuras. Además, el fuego consumió 23 281 hectáreas y 200 000 personas fueron evacuadas.

Todo comenzó el 7 de enero, cuando dos incendios se iniciaron en el estado de California: el Palisades Fire y el Eaton Fire.

La respuesta del gobernador Gavin Newsom fue inmediata: El mismo día ya había declarado el estado de emergencia, una respuesta rápida y contundente a una crisis devastadora.

En la rueda de prensa del día siguiente, 8 de enero, el gobernador se mostró centrado en el problema, empático y coordinado con su equipo, para que este hiciera un primer balance sobre el terreno. El 12 de enero dio una entrevista en NBC en medio de la destrucción por el fuego, algo que hizo de forma recurrente, para compartir las medidas que se estaban tomando en cada momento. Además, el titular se centró en la dimensión que dio Newsom al desastre, destacando la probabilidad de que se convirtiera en “el más grande en la historia estadounidense”. Algo que, aunque no ocurrió, sí ayudó a que la ciudadanía entendiera la gravedad de la situación.

También ese día, el gobernador recibió a bomberos mexicanos que llegaron a ayudar en la emergencia. En la entrevista que concedió al LA Times, se mostró como alguien que lo tenía todo bajo control, y que estaba recibiendo toda la ayuda posible para salir cuanto antes de la crisis y de la mejor manera posible.

Siempre se le vio calmado, empático, receptivo y transparente, como cuando una víctima de los incendios le interceptó en un momento de estrés y él mantuvo la firmeza y la seguridad en todo momento.

En medio de la crisis tuvo lugar, también, la toma de posesión de Donald Trump como presidente. Trump, quien le había criticado con anterioridad, accedió a reunirse con él el 24 de enero y recorrer juntos los lugares críticos del fuego. A pesar de las diferencias, Newsom logró mostrarse fuerte y receptivo a toda la ayuda que se le ofrecía. Las conflagraciones fueron controladas el 31 de enero. Newsom logró conseguir fondos para la reconstrucción en los condados afectados, con apoyo de ambos partidos.

La gestión de la crisis por parte del gobernador de California deja dos elementos que vale la pena tener en cuenta para la gestión de crisis dentro de la Administración pública.

Es fundamental mostrar control y que se están tomando en serio la situación y sus riesgos. Puede ser mejor pecar por exceso que por defecto. Es mejor hacer un estimado superior, como cuando el gobernador señalaba que podía ser el incendio más grande de la historia estadounidense, que quedarse corto y que se transmita la idea de que no se supo calcular bien los riesgos. Si el daño es menor, se puede argumentar que la gestión fue exitosa y por eso se previnieron más daños. Además, para transmitir una sensación de control hay que ir más allá de solo decirlo, es fundamental mostrarlo, lo que consiguió Newsom cuando daba declaraciones desde el lugar de los hechos y trabajaba cerca de los equipos de seguridad.

Es importante mantener la diatriba política al margen de la crisis. La capacidad de poner de lado las confrontaciones para aportar soluciones para los ciudadanos es bien valorada. Newsom hizo un buen trabajo dejando de lado sus conflictos con Trump y trabajando con él para evitar crear nuevos problemas en una situación de crisis. Este fue el primer acierto en un año 2025 que lo posicionó como un posible aspirante a la presidencia de Estados Unidos.

5.2

Brandon Johnson y las redadas migratorias

La crisis comenzó cuando el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, envió a la Guardia Nacional a Chicago. Entre sus razones estaba la de poner orden en medio de las protestas violentas.

El 6 de octubre de 2025, el alcalde de Chicago, Brandon Johnson, firmó una orden ejecutiva que restringía el acceso al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) a ciertas zonas propiedad de la ciudad de Chica-

go. La Casa Blanca respondió con un comunicado de prensa ese mismo día, acusando a Johnson de defender a criminales. Más tarde, Trump manifestó que el alcalde de Chicago debería estar en prisión.

El 8 de octubre, el alcalde Johnson se dirigió a la ciudadanía en una entrevista en la que habló sobre el ICE y la Guardia Nacional, manteniendo siempre un tono calmado en contraposición a las declaraciones de la Casa Blanca. Además, respondió con serenidad y firmeza a las acusaciones de Trump, con el discurso de “yo tengo una responsabilidad y es defender Chicago, eso estoy haciendo”.

El 9 de octubre dio una rueda de prensa explicando las acciones legales que iba a tomar contra la violencia injustificada de agentes del ICE en la ciudad.

El 11 de octubre Johnson repartió carteles que informaban a los ciudadanos que estaban en una zona libre de ICE. Esa iniciativa generó un movimiento en el que numerosas empresas se mostraron orgullosas de formar parte de un espacio sin agentes y sin violencia injustificada. La serenidad y firmeza del alcalde le funcionó para hacer frente de manera contundente y efectiva a los ataques provenientes de la Casa Blanca. Al final, Trump anunció que retiraba la Guardia Nacional de Chicago, ya que la medida le acabó trayendo más problemas legales que la publicidad antialcaldes demócratas que necesitaba.

La gestión de crisis de Johnson muestra la gran importancia de mantener una comunicación fluida con los ciudadanos y hacerlos partícipes en situaciones de crisis política. En vez de asumir una posición protagónica en el conflicto con Trump, la estrategia del alcalde fue mostrar que el rechazo a sus políticas migratorias y su intento de intervenir Chicago surgían desde las bases de la ciudad, lo que legitimó su lucha y le dio una justificación mucho más fuerte.

5.3

Alcaldesa de San Juan y el huracán María

El 20 de septiembre de 2017, el huracán María tocó tierra en Puerto Rico. Fue el segundo más fuerte en el registro histórico de la isla, que rápidamente se quedó sin luz, y las pérdidas materiales que provocó fueron incuantificables.

Una gran parte de las casas resultaron damnificadas. La alcaldesa de San Juan, la capital puertorriqueña, fue quien tomó la portavocía de peticiones dirigidas al Gobierno central para intentar evitar la inminente crisis humanitaria que se avecinaba.

Desde un primer momento, la alcaldesa Carmen Yulín Cruz Soto montó su centro de operaciones en el coliseo Roberto Clemente. Desde allí, confrontó la narrativa del presidente Donald Trump, de que las operaciones habían tenido éxito, ya que la isla permanecía sin luz y la respuesta del Gobierno federal había sido poco efectiva. La alcaldesa, quien también perdió su hogar en el huracán, respondió con firmeza a los ataques de Trump, escalando cada vez más su discurso: “Le pido al presidente de los Estados Unidos que se asegure de que alguien está a cargo de la tarea de salvar vidas, porque lo que vamos a ver es algo parecido a un genocidio”. Después de diez días, la isla seguía devastada y solo contaba con 10 000 trabajadores federales para hacer frente a la emergencia. La alcaldesa envió mensajes de petición de ayuda constantes. “Si alguien allá afuera nos está escuchando, nos estamos muriendo y ustedes nos están matando con su ineficiencia y su burocracia”. Este sería otro ejemplo de cómo hacer frente a un desastre de gran magnitud, sin apoyo de las entidades gubernamentales.

Gracias a las constantes peticiones de ayuda internacional, la alcaldesa logró captar la atención de los medios, que mostraron la devastación real de la isla, promulgando así una respuesta más efectiva de las autoridades federales.

A pesar de los esfuerzos de la alcaldesa, la cifra real de personas fallecidas a causa del huracán fue de 4600, una cifra setenta veces más elevada que las primeras cifras oficiales. Algo que, desde un principio, advirtió la misma alcaldesa.

Al igual que con el ejemplo de Newson, la alcaldesa de San Juan supo mostrar control de la situación y hablar con sinceridad a los ciudadanos sobre los riesgos, lo que consiguió una conexión importante con ellos al posicionarse como una figura auténtica y confiable. En cuanto a la diatriba política, en este ejemplo la coyuntura es diferente porque Puerto Rico no estaba recibiendo la ayuda necesaria de EE. UU., por lo que era necesario mostrar una defensa férrea del territorio y elevar el tono de confrontación para marcar un claro contraste entre los políticos que sí estaban centrados en resolver la problemática y los que no. Es el caso contrario que en California con los incendios, porque en ese caso Trump sí se mostraba dispuesto a colaborar y a atender la situación, por lo que incluso planeó un viaje al lugar. Por eso en esa situación era necesario disminuir el tono de confrontación, mientras que en el caso puertorriqueño más bien había la necesidad de endurecerlo.

5.4

Macron y la respuesta rápida en X

En mayo de 2025, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, y su equipo dieron un gran ejemplo de cómo gestionar de manera rápida en redes sociales una *fake news* para evitar que se transforme en una crisis que nuble de manera importante la agenda informativa que el Gobierno intenta posicionar. Ocurrió cuando el mandatario viajaba a Kiev con el canciller alemán y el primer ministro británico para reunirse con el mandatario ucraniano, Volodimir Zelensky.

Cuentas prorrusas y de extrema derecha editaron un vídeo de los 3 políticos para sugerir que estaban inhalando cocaína en la reunión, para lo cual relanterizaron y ampliaron un momento en el que se veía a Macron guardar un pañuelo, y destacaron que cerca del canciller alemán había un objeto metálico que parecía una cuchara para manipular droga. Aunque sonara absurdo, el asunto llegó a acumular más de 75 millones de visualizaciones en X, poniendo en tela de juicio la imagen de fortaleza y unidad que se pretendía mostrar.

El Gobierno francés enfrentaba un dilema: desmentir el rumor asumiendo el riesgo de darle más notoriedad, o callar y que el silencio pudiese ser mal interpretado. Se optó por una vía intermedia que resultó muy efectiva: hacer una publicación en redes que fuera entendida por quienes conocían la polémica, pero que a la vez no se hiciera eco de las noticias falsas que circulaban. Para ello, en la cuenta oficial del Palacio del Elíseo se publicó un tuit con dos memes. El primero, incluía un plano detalle del pañuelo polémico con el texto: “Esto es un pañuelo para sonarte la nariz”. El segundo, mostraba una imagen de los tres líderes europeos saludándose, y decía: “Esto es unidad europea para construir la paz”. Quienes tenían información sobre el polémico pañuelo, entenderían el desmentido; quienes no, recibirían el mensaje que se quería dar sobre la unidad europea.

La respuesta del equipo de Macron, aunque es de un Gobierno nacional, deja tres enseñanzas importantes que pueden aplicarse también para las Administraciones locales:

No siempre hay que decidir entre desmentir una *fake news* o guardar silencio para evitar que se esparza aún más. Se pueden buscar maneras de desmentirla sin propagar más la mentira. Esta vía resulta especialmente útil ante pequeñas crisis que empiezan a surgir cuando un bulo o una desinformación gana una notoriedad considerable y nubla el mensaje oficial que se quiere transmitir.

Cuando se quiere desmentir un contenido de este tipo, mejor limitarse a la plataforma en la que se ha difundido y hacerlo de una manera que sea también llamativa para que pueda ser eficaz en la batalla por la viralidad y la atención. El tuit del Elíseo acumuló también millones de visualizaciones.

Es fundamental que las desinformaciones no nos saquen de nuestra línea de mensaje. Que la idea que queremos posicionar siempre siga manteniendo la posición principal.

5.5

La desinformación de la DANA

En octubre y noviembre de 2024, el caso de la DANA de Valencia demostró cómo la falta de confianza en las autoridades competentes debido a los vacíos informativos puede generar escenarios de caos, en los que la desinformación y ciertos *influencers* que publican noticias no verificadas por distintos motivos ganan una relevancia importante, y generan incertidumbre y tensión entre la ciudadanía.

La propagación de información falsa no se limitó a actores interesados en generar incertidumbre; incluyó a *influencers* reconocidos de diferentes áreas y con millones de seguidores, que se hicieron eco de noticias erróneas que llegaron a generar caos e incertidumbre (Rodríguez, 2024). Algunos personajes muy populares con cuentas dedicadas a la moda, la belleza o la decoración compartieron *posts* que cuestionaban que la UME estuviese presente en las zonas más devastadas de Valencia, o incluso advertían que se estaba intentando ocultar tragedias como la muerte de más de mil personas en el aparcamiento subterráneo de un centro comercial o en un túnel. Esto animó a que creciera todavía más la desconfianza hacia las autoridades competentes y también hacia los medios de comunicación tradicionales.

Lo ocurrido durante la tragedia de la DANA arroja dos lecciones importantes: que ante desastres naturales y situaciones de incertidumbre es fundamental que las autoridades mantengan una comunicación transparente y continua antes, durante y después de la crisis. No basta con actuar y responder ante la emergencia, es necesario comunicar y mostrar el operativo que se pone en marcha para evitar que surjan vacíos informativos que puedan ser llenados por la desinformación.

Para que la comunicación sea efectiva, además de informar a los medios tradicionales y mantener una comunicación continua en las redes sociales institucionales, es también cada vez más importante contar con los *influencers*, tanto los que se dedican a temas noticiosos como aquellos que se enfocan en otras áreas, pero que cuentan con una audiencia masiva. Esto

permitirá alcanzar a los públicos, sobre todo jóvenes que no tienden a informarse por los medios tradicionales.

Existen ejemplos de una buena coordinación entre las instituciones y los *influencers* para gestionar situaciones de crisis. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID, el Gobierno de Italia trabajó en conjunto con varias de estas celebridades para promocionar el uso de las mascarillas. Giuseppe Conte, primer ministro en ese momento, pidió a Chiara Ferragni, que tiene 28 millones de seguidores en Instagram, que se uniera a la campaña.

6

Discusión y conclusiones

La comunicación de crisis en los ámbitos estatales y nacionales ha ido mejorando en algunos aspectos y se ha profesionalizado (Lozano-Recalde, 2024; Pont-Sorribes *et al.*, 2026). Sin embargo, en el ámbito local aún es necesario aprovechar mejor las oportunidades para explicar decisiones, defender la legitimidad institucional o hacer frente a rumores y desinformación, dado que hay carencias significativas en la gestión comunicativa de los municipios más pequeños (De las Heras y Moris, 2025).

En una situación de emergencias, todas las instituciones, también las locales, pierden legitimidad si su respuesta no está a la altura de lo que los ciudadanos esperan. En una situación crítica, la comunicación se ha convertido en un elemento central de la gestión de la crisis y en numerosas ocasiones, como se demostró en la DANA de Valencia de 2024, puede tener consecuencias para la vida de las personas.

Este artículo demuestra, a partir de diferentes ejemplos, cómo una orientación marcadamente operativa en determinadas crisis puede reportar cierta pérdida de la eficacia en la gestión del episodio. En cambio, los entes locales que integran la comunicación tienden a tener más éxito en la resolución de las emergencias. La comunicación en entes locales tiene que ser muy holística, dado que, si bien es cierto que las plataformas sociales son de gran utilidad, no se debe olvidar que hay una realidad comunicativa de municipios muy pequeños en la que el uso de medios de comunicación tradicionales como la megafonía, la emisora de radio local, o los bandos municipales, puede ser de gran efectividad durante una crisis.

A partir de los casos analizados y de diferentes investigaciones referenciadas en este trabajo se puede concluir que hay más improvisación en la gestión de la comunicación de una crisis en el ámbito local. Por este motivo es necesario, como concluyen De las Heras y Moris (2025), que “las instituciones supralocales, como las diputaciones y los consejos comarcales,

ejercen un papel activo de apoyo a los municipios pequeños en materia de comunicación de crisis y emergencias. Este acompañamiento puede tomar la forma de asesoramiento técnico, formación específica o protocolos estandarizados adaptados a sus particularidades”.

En síntesis, para una comunicación de crisis efectiva en el ámbito local se recomienda liderar la conversación en redes sociales en las diferentes fases de la emergencia informando de manera clara y precisa, y atendiendo a las demandas informativas de la población. Pero, además, es relevante tener en cuenta toda la riqueza de contenidos que combine varios recursos comunicacionales, desde las citadas redes sociales, pasando por los medios de comunicación convencionales (radio, televisión y prensa digital) y todos los recursos estrictamente locales. La suma del conjunto puede mejorar la efectividad a la hora de transmitir un mensaje en situaciones críticas y reducir los daños personales y materiales.

7 Bibliografía

- Augustine, N. R. (1995). *Managing the crisis you tried to prevent* (Product No. 95602-PDF-ENG). Harvard Business School Publishing.
- AVANTE. (2025, abril). *EGM Murcia 1ª ola 2025*. AVANTE Medios. <https://avantemedios.com/informamos/egm-murcia-1a-ola-2025/>.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Beck, U. (2003). *Sobre el terrorismo y la guerra*. Barcelona: Paidós.
- Besalú, R., Pont-Sorribes, C. y Martí, A. (2021). Perceived credibility of tweets by opinion leaders during the COVID-19 pandemic in Spain. *International Journal of Communication*, 15, 5158-5185.
- Brandt, H., Turner-McGrievy, G., Friedman, D., Gentile, D., Schrock, C., Thomas, T. y West, D. (2019). Examining the role of Twitter in response and recovery during and after historic flooding in South Carolina. *Journal of Public Health Management and Practice*, 25 (5), 6-12. <https://doi.org/10.1097/PHH.0000000000000841>.
- Bruns, A., Burgess, J., Crawford, K. y Shaw, F. (2012). *#Qldfloods and @QPSMedia: Crisis Communication on Twitter in the 2011 South East Queensland Floods*. Brisbane: ARCCentre of Excellence for Creative Industries and Innovation.

- Brynielsson, J., Granåsen, M., Lindquist, S., Narganes Quijano, M., Nilsson, S. y Trnka, J. (2018). Informing crisis alerts using social media: Best practices and proof of concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26 (1), 28-40. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12195>.
- Calloway, E. E., Nugent, N. B., Stern, K. L., Mueller, A. y Yarocho, A. L. (2022). Lessons learned from the 2019 Nebraska Floods: Implications for emergency management, mass care, and food security. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (18). <https://doi.org/10.3390/ijerph191811345>.
- Castelo Heymann, S. y Besalú, R. (2025). *Influencers y comunicación política. Rasgos, desafíos e impacto social de un nuevo ecosistema comunicativo*. Barcelona: Editorial UOC.
- Centers for Disease Control and Prevention. (2018). *CERC spokesperson guide: Crisis and emergency risk communication*. U.S. Department of Health and Human Services. https://www.cdc.gov/cerc/media/pdfs/CERC_Spokesperson.pdf.
- De las Heras, A. y Moris, M. (2025). *Comunicació de crisi en ajuntaments de municipis petits: diagnosi i manual d'actuació per a una gestió eficaç* (Trabajo Final de Máster, Máster en Comunicación Política e Institucional). UPF-BSM.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- Eriksson, M. y Olsson, E. (2016). Facebook and Twitter in Crisis Communication: A Comparative Study of Crisis Communication Professionals and Citizens. *POL: Other Change Management Strategy* (Topic).
- Geiß, S., Viehmann, C. y Kelly, C. A. (2025). Inflation of crisis coverage? Tracking and explaining the changes in crisis labeling and crisis news wave salience 1785-2020. *Journal of Communication*, 75 (1), 27-41. <https://doi.org/10.1093/joc/jqae033>.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- González Herrero, A. (1998). *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Graham, M. W., Avery, E. J. y Park, S. (2015). The role of social media in local government crisis communications. *Public Relations Review*, 41 (3), 386-394.

- Curri, M. (2018). *The revolt of the public and the crisis of authority in the new millennium*. Stripe Press.
- Curri, M. (2023). Una tesis sobre la crisis de la autoridad en el nuevo milenio. *Nueva Sociedad*, 308.
- Cutiérrez-Rubí, A. (2013, 29 de julio). *La comunicación política de crisis*. <https://www.gutierrez-rubi.es/2013/07/29/la-comunicacion-politica-de-crisis/>.
- Hayes, C. (2025). *The Sirens' Call: How attention became the world's most endangered resource*. Penguin Press.
- IAB Spain. (2023, 10 de mayo). *Estudio de Redes Sociales 2023*. <https://iabspain.es/estudio/estudio-de-redes-sociales-2023/>.
- Liu, X., Kar, B., Zhang, C. y Cochran, D. (2019). Assessing relevance of tweets for risk communication. *International Journal of Digital Earth*, 12 (7), 781-801. <https://doi.org/10.1080/17538947.2018.1480670>.
- Lozano-Recalde, C. (2024). Six years of public crisis research on social media. A systematic review of the main lessons and guidelines for future studies. *Revista Mediterránea de Comunicación*, 15 (2), e25983. <https://www.doi.org/10.14198/MEDCOM.25983>.
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara. (Obra original publicada en 1991).
- Maal, M. y Wilson-North, M. (2019). Social media in crisis communication – the “do’s” and “don’ts”. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 10 (5), 379-391. <https://doi.org/10.1108/IJDRBE-06-2014-0044>.
- Metzger, Z., Franklin, T. y Local News Initiative. (2024). *The state of local news 2024: Expanding deserts, shifts in ownership, and expanded digital coverage* (Medill Local News Initiative, Northwestern University). Northwestern University. <https://localnewsinitiative.northwestern.edu/projects/state-of-local-news/2024/report/>.
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja: Cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos* (M. Vaquero Granados, trad.). Taurus.
- Peña-Jiménez, P. (2024). El portavoz institucional y su competencia comunicativa en caso de crisis. *Razón y Palabra*, 28 (121), 87-97.
- Percastre-Mendizábal, S., Pont-Sorribes, C. y Codina, L. (2017). Propuesta de diseño muestral para el análisis de Twitter en comunicación política. *Profesional de*

la Información, 26 (4), 579-588. <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/59542>.

Podnews. (2024, 11 de noviembre). *One-in-three Americans report having changed their opinion on a topic or brand discussed in a podcast, new survey finds* (Nota de prensa). https://podnews.net/press-release/2024-podcasting-marketing-trust?utm_source=substack&utm_medium=email.

Pont Sorribes, C. (2013). *Comunicar las emergencias. Actores, protocolos y nuevas tecnologías*. Barcelona: Editorial UOC.

Pont-Sorribes, C., Besalú, R. y Codina, L. (2020). *WhatsApp como canal de información política en España: credibilidad, perfil de usuarios y compartición de contenidos*. *Profesional de la información*, 29 (6).

Pont-Sorribes, C., Suau-Gomila, G. y Lozano Recalde, C. (2026). Proposal for a social media-focused emergency communications protocol based on a scoping review and expert validation. *Revista Latina de Comunicación Social*, 84, 1-26. <https://doi.org/10.4185/rlds-2026-2551>.

ReasonWhy. (2022, 3 de noviembre). *'Permacrisis' es la Palabra del Año, según el Diccionario Collins*. ReasonWhy. <https://www.reasonwhy.es/actualidad/permacrisis-diccionario-collins-palabra-ano-2022>.

Renshaw, S. L., Mai, S., Dubois, E., Sutton, J. y Butts, C. T. (2021). Cutting Through the Noise: Predictors of Successful Online Message Retransmission in the First 8 Months of the COVID-19 Pandemic. *Health Security*, 19 (1), 31-43. <https://doi.org/10.1089/hs.2020.0200>.

Riorda, M. (2020). Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos. *Más Poder Local*, 41, 20-23.

Rodríguez, J. (2024, 12 de noviembre). *Dos hermanas Pombo y los bulos: cómo algunas 'influencers' se convirtieron en un amplificador de desinformación tras la DANA*. EL PAÍS | S. Moda. <https://elpais.com/smoda/2024-11-12/dos-hermanas-pombo-y-los-bulos-como-algunas-influencers-se-convirtieron-en-un-amplificador-de-desinformacion-tras-la-dana.html>.

Rosso, D. (2023). El rol de los medios de información en contextos de crisis. En A. Sidun et al. (eds.). *Gestión en comunicación de crisis: herramientas para planificar y capacidades para comunicar desde el sector público* (pp. 43-60). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Sánchez Galicia, J. (2012). Los Gobiernos locales no están preparados para las crisis. *Más Poder Local*, 6-8.

- Stocking, G., Wang, L., Lipka, M., Matsa, K. E., Widjaya, R., Tomasik, E. y Liedke, J. (2024, 18 de noviembre). *America's news influencers: The creators and consumers in the world of news and information on social media*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/journalism/2024/11/18/americas-news-influencers/>.
- Suau Gomila, G., Mora-Rodríguez, M. y Pont-Sorribes, C. (2022). Twitter como herramienta de comunicación de emergencias: análisis de los perfiles institucionales y propuestas de mejora a partir de los atentados de Barcelona y Cambrils de 2017. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 28 (2), 433-446.
- Sutton, J., Renshaw, S., Vos, S., Olson, M., Prestley, R., Gibson, B. y Butts, C. (2019). Getting the word out, rain or shine: The impact of message features and hazard context on message passing online. *Weather climate and society*, 11 (4), 763-776. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-19-0021.1>.
- Torpan, S., Hansson, S., Orru, K., Rhinard, M., Savadori, L., Jukarainen, P., Nævestad, T., Meyer, S. F., Schieffellers, A. y Lovasz, G. (2023). European Emergency Managers on Social Media: Institutional Arrangements and Guidelines. *International Journal of Emergency Services*. <https://doi.org/10.1108/IJES-08-2022-0041>.
- Watson, J., van der Linden, S., Watson, M. y Stillwell, D. (2024). *Negative online news articles are shared more to social media*. *Scientific Reports*, 14, Article 21592. <https://doi.org/10.1038/s41598-024-71263-z>.

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

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

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

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

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

Resumen

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

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

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

Abstract

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

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

1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

El complejo marco institucional del Sistema Nacional de Protección Civil

2.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

competencias autonómicas, tanto normativas compartidas como ejecutivas¹³.

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

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

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

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

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

2.2

Las competencias autonómicas y locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3

Gobernanza multinivel y la necesaria coordinación interadministrativa de la protección civil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4

Sistema de protección civil y potestades extraordinarias municipales

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

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

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

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

3

Las competencias del alcalde en situaciones de necesidad²⁸

3.1

La cláusula general de necesidad: contexto y justificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4

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

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

3.4.1

Los instrumentos formales de ejercicio: actos, reglamentos y bandos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4

Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Menéndez Rexach, Á. (2011a). Concepto de protección civil. Distribución de competencias. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 49-63). Madrid: La Ley.
- Menéndez Rexach, Á. (2011b). Protección civil y emergencias en la legislación autonómica. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 111-176). Madrid: La Ley.
- Menéndez Rexach, Á. (2011c). Resultados y reflexiones ante la proyectada reforma de la legislación estatal. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 177-192). Madrid: La Ley.
- Navarro Gómez, C. (2020). Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia. *BLOG IDL-UAM*, 20-05-2020. Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/los-ayuntamientos-ante-la-tesis-del-covid-innovacion-y-resiliencia/>.
- Ochoa Monzó, J. (1995). *El riesgo jurídico de los riesgos mayores: la protección civil* [tesis doctoral]. Universidad de Alicante.
- Ochoa Monzó, J. (2022). Pandemias y protección civil: La necesidad de un sistema único y ordinario de gestión de emergencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- Olcina-Cantos, J. y Díez-Herrero, A. (2025). Inundaciones en España: el papel de la planificación territorial. *Ciudad y Territorio*, LVII (223), 7-46.
- Ortega Álvarez, L. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *Justicia Administrativa*, núm. especial, 33-54.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios Locales.
- Parejo Alfonso, L. (2023-2024). Algunas reflexiones y sugerencias para la actualización de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 130-137.
- Rebollo Puig, M. (2007). Artículo 124. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (pp. 3371-3399). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rebollo Puig, M., Gosálbez Pequeño, H. y Rodríguez Portugués, M. Á. (2007). Artículo 21. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (pp. 433-596). Valencia: Tirant lo Blanch.

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

La contratación local en situaciones críticas: en especial, la contratación de emergencia

ISABEL GALLEGO CÓRCOLES
*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Castilla-La Mancha*

- 1. Planteamiento: las distintas herramientas disponibles para la contratación pública en situaciones críticas**
- 2. Tramitación urgente**
 - 2.1. Consideraciones generales
 - 2.2. Supuestos habilitantes. En especial, la utilización de la tramitación urgente en los supuestos de resolución contractual
 - 2.2.1. *Necesidad inaplazable o razones de interés público*
 - 2.2.2. *En especial, supuestos de resolución contractual. Posibilidad de emplear otras alternativas procedimentales*
 - 2.3. Especialidades respecto al procedimiento de adjudicación del contrato
 - 2.4. Especialidades respecto a la ejecución del contrato
- 3. Procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia**
 - 3.1. Consideraciones generales
 - 3.2. Supuestos habilitantes
 - 3.3. Especialidades respecto al procedimiento de adjudicación del contrato
 - 3.4. Especialidades respecto a la ejecución del contrato
- 4. Tramitación de emergencia**
 - 4.1. Consideraciones generales
 - 4.2. Supuestos habilitantes
 - 4.2.1. *Planteamiento*
 - 4.2.2. *Carácter taxativo de los supuestos previstos en el art. 120 LCSP*
 - 4.2.3. *Imposibilidad de que cualquier otro procedimiento de adjudicación permita garantizar la ejecución de la prestación*
 - 4.2.4. *Apreciación motivada del órgano de contratación*
 - 4.2.5. *Carácter indispensable de las prestaciones contratadas para hacer frente a la situación crítica*
 - 4.2.6. *Falta de imputabilidad al órgano de contratación*
 - 4.3. Especialidades en la adjudicación y formalización del contrato
 - 4.3.1. *Órgano competente*
 - 4.3.2. *¿Debe el contratista reunir los requisitos de aptitud para contratar?*

Artículo recibido el 09/02/2026; aceptado el 11/02/2026.

- 4.3.3. Contenido del expediente
- 4.3.4. ¿Deben solicitarse tres ofertas?
- 4.3.5. Formalización del contrato
- 4.3.6. Especialidades en la ejecución del contrato
- 4.4. Tramitación de emergencia y encargos a medios propios
- 4.5. El control de la contratación de emergencia
 - 4.5.1. Contratación de emergencia y cumplimiento de las obligaciones de transparencia
 - 4.5.2. El control de la tramitación de emergencia: la discutible exclusión del recurso especial en materia de contratación

5. Reflexiones finales

6. Bibliografía

Resumen

Ante una situación crítica que demande una respuesta inmediata, los entes locales tienen a su disposición tres herramientas diferentes: la tramitación urgente, el procedimiento negociado sin publicidad y la tramitación de emergencia. La tramitación urgente únicamente implica la reducción de determinados plazos. Sin embargo, el procedimiento negociado sin publicidad y la tramitación de emergencia son dos procedimientos de adjudicación que, en el momento actual, tienden a solaparse. El trabajo, que mantiene un enfoque fuertemente práctico, trata de perfilar los contornos de los tres instrumentos contractuales de respuesta a situaciones de crisis, proponiendo aspectos de mejora de cada uno de estos mecanismos.

Palabras clave: *tramitación de emergencia; tramitación de urgencia; procedimiento negociado; imperiosa urgencia.*

Local public procurement in critical situations: A focus on Emergency Procurement

Abstract

When faced with a critical situation requiring an immediate response, local authorities have three distinct tools at their disposal: accelerated procedure, negotiated procedure without prior publication, and emergency procurement. Accelerated procedure primarily involves the reduction of specific statutory deadlines to expedite the standard administrative path. In contrast, the negotiated procedure without prior publication and emergency procurement are two distinct

award procedures that, in the current legal landscape, tend to overlap in their application. This article, which maintains a strong practical focus, seeks to delineate the specific boundaries of these three contractual instruments for crisis response while proposing potential areas for improvement within each mechanism to ensure more effective public management.

Keywords: emergency procurement; accelerated procedure; negotiated procedure; extreme urgency.

1

Planteamiento: las distintas herramientas disponibles para la contratación pública en situaciones críticas

La aparición de situaciones críticas de distinta naturaleza suele demandar la necesidad de que la Administración actúe con inmediatez y, para ello, deba recurrir al mercado para proveerse de bienes, obras o servicios, con una celeridad que es difícilmente compatible con la tramitación ordinaria de un procedimiento de contratación. Por ello, no debe causar sorpresa que, ya en las primeras regulaciones decimonónicas sobre contratación pública, aparezcan tanto referencias a acontecimientos catastróficos o situaciones excepcionales como reglas jurídicas que excepcionan o desplazan el derecho ordinario y permiten hacer frente a estos peligros de forma rápida o inmediata¹. Sobre la base de estos antecedentes normativos, el art. 120 LCSP regula hoy la contratación de emergencia². Dado que aparentemente no se han respetado puntualmente las obligaciones de transparencia en relación con estos contratos, no es posible realizar afirmaciones categóricas sobre su grado de utilización antes de la crisis del COVID-19³, si bien puede afirmarse que este tipo de adjudicación era empleado de manera más o menos puntual y que ha sido más habitual respecto a contratos de obras⁴. Asimismo, la contratación de emergencia había constituido la forma de respuesta ante crisis como la del ébola o determinadas catástrofes naturales⁵.

La irrupción de la crisis del COVID-19 en 2020 provocó que la tramitación de emergencia adquiriese un gran protagonismo como forma de aprovisionamiento en el derecho español, a lo que sin duda contribuyó la gene-

1. Herrero del Campo (2021).

2. Sobre el carácter básico de los preceptos que establecen excepciones a los principios de publicidad y concurrencia, *vid.*, entre otras, la STC 44/2025, de 12 de febrero.

3. *Vid. infra.*

4. Por ejemplo, OIRESCON (2021: 85) constata que en los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019 destaca el contrato de infraestructuras (40,40 %), fundamentado mayoritariamente en situaciones de grave peligro.

5. *Vid. infra.*

rosa regulación contenida en el art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Ello determinó que, solo durante el ejercicio 2020, las entidades del sector público estatal adjudicaran contratos por el procedimiento de emergencia por valor de 4 319 930 000 euros —casi 4320 millones de euros—, las comunidades autónomas por valor de 1 258 280 000 euros, y las entidades locales por valor de 153 660 000 euros⁶. En otros términos, más de un 9,2 % de la licitación de ese año se canalizó a través de la contratación de emergencia⁷. Si ello es así desde punto de vista empírico, desde el punto de vista jurídico dicha experiencia fue igualmente muy relevante, dado que ha provocado una oportuna reflexión sobre la naturaleza, garantías y límites de esta forma de “tramitación”, así como su grado de acomodo con el derecho de la Unión Europea.

Pues bien, las directivas europeas no contemplan como tal un procedimiento específico de contratación en supuestos de emergencia. Ello es así porque el marco adecuado para hacer frente a dichas situaciones es el procedimiento negociado sin publicidad. Como es sobradamente conocido, el art. 32.2.c) de la Directiva 2014/24/UE (en adelante, DCP) prevé que el procedimiento negociado sin publicación previa podrá utilizarse para los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios cuando, en la medida en que sea estrictamente necesario por razones de urgencia imperiosa resultante de hechos que el poder adjudicador no haya podido prever, no puedan respetarse los plazos de los procedimientos abiertos, restringidos o de licitación con negociación⁸. En definitiva, al igual que la tramitación de emergencia del art. 120 LCSP; el procedimiento negociado europeo está ideado, por tanto, para hacer frente a “situaciones excepcionales”, tales como “catástrofes naturales que exijan una actuación inmediata” (cdo. 80).

Por otro lado, la DCP no establece ninguna pauta procedimental respecto a la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, si bien el empleo de este procedimiento no implica que el resto de reglas y principios de la Directiva dejen de ser aplicables, con excepción de lo previsto en art. 57.3 DCP, que dispone que los Estados miembros podrán establecer excepciones a los motivos de exclusión de los arts. 57.1 y 57.2 (prohibiciones

6. García y Silvestre (2023: 80). El gasto (en términos de PBL a nivel lote y sin impuestos) de la contratación de emergencia en 2021 ascendió a 2 029 650 875,60 € (OIRESCON, 2022: 47).

7. OIRESCON (2025: 85).

8. Ya las SSTJUE de 18 de marzo de 1992, C-24/91, *Comisión contra España*; de 2 de agosto de 1993, C-107/92, *Comisión contra Italia*, y de 18 de noviembre de 2004, C-126/03, *Comisión contra Alemania*, tuvieron ocasión de afirmar que no es legítimo utilizar el procedimiento negociado sin publicidad si la imperiosa urgencia no es incompatible con los plazos establecidos en el marco del procedimiento acelerado. Dadas las peculiaridades de su objeto contractual, este supuesto de utilización del procedimiento negociado sin publicidad no está previsto en el art. 31 de la Directiva 2014/23/EU, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

de contratar, utilizando la terminología española) por razones imperiosas de interés general como la salud pública o la protección del medio ambiente⁹.

En definitiva, la Directiva ya prevé un procedimiento lo suficientemente dúctil para hacer frente a situaciones de emergencia. Como ya hiciera con ocasión de la crisis de los refugiados del año 2015¹⁰, la Comisión Europea se apresuró a recordar esta idea ante la virulencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Así, la Comunicación “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19” (DOUE de 1 de abril de 2020) constituye una breve guía a través de la cual se pretende ofrecer “soluciones rápidas e inteligentes” para la adquisición de los bienes, servicios y obras necesarios para hacer frente a la crisis del COVID-19. El documento parte de que el derecho europeo es lo suficientemente flexible para otorgar una respuesta adecuada a las distintas realidades a las que puedan enfrentarse los poderes adjudicadores. En primer lugar, en caso de urgencia, pueden recurrir a las posibilidades de reducir sustancialmente los plazos para acelerar los procedimientos abiertos o restringidos. Y solo en el caso de que tal flexibilidad no baste, podrá preverse un “procedimiento negociado sin publicación”, cuya tramitación, en todos sus aspectos, ha de guiarse por la aplicación del principio de proporcionalidad.

De todo lo anterior puede concluirse que la contratación de emergencia del art. 120 LCSP solo se adecuará al derecho de la Unión Europea si se considera una modalidad del procedimiento negociado sin publicidad europeo que cumpla con las condiciones —tanto sustantivas como procedimentales— que establece este ordenamiento.

Cinco años después de la utilización intensiva de la contratación de emergencia con ocasión de la crisis del COVID-19, no es evidente que el Estado español haya salido totalmente airoso de la confrontación de la tramitación de emergencia con el derecho europeo. De hecho, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en adelante, JCCA Est) ha aprobado la recomendación de 3 de abril de 2025 que contiene una “Lista de comprobación sobre contratación de emergencia” cuyo objetivo es dotar a todos los órganos de contratación de una herramienta útil de autoverificación en caso de que, para una actuación, tengan que recurrir a la tramitación de emergencia, y también a efectos de evitar o prevenir el riesgo de

9. Precisamente, aclara el considerando 100 de la Directiva que ello podría ocurrir, por ejemplo, cuando vacunas o equipos de emergencia que se requieran urgentemente solo puedan adquirirse a un operador económico al que se aplique alguna de las razones obligatorias de exclusión. Este artículo, no obstante, no ha sido objeto de transposición en España.

10. Comunicación relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo, de 9 de septiembre de 2015, COM(2015) 454 final.

correcciones financieras por parte de la Comisión Europea¹¹. De dicha guía se deduce una evidente procedimentalización de la tramitación de emergencia que la acerca, progresivamente, al procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.

De todo lo anterior se deriva que la generosidad con la que el art. 120 LCSP configura el carácter antiformalista de la tramitación de emergencia solo puede tener lugar en supuestos muy excepcionales. Además, este mecanismo solo puede emplearse, aun en sus expresiones más formalizadas, con carácter subsidiario a la tramitación urgente y al procedimiento negociado por imperiosa urgencia.

En definitiva, la experiencia tras la crisis del COVID-19 no solo ha reforzado los límites y garantías de la tramitación de emergencia, sino que ha puesto de manifiesto la necesidad de valorar el empleo de la tramitación urgente y del procedimiento negociado sin publicidad para dar respuesta a situaciones críticas. Por todo lo anterior, este trabajo, que mantiene un enfoque fuertemente práctico, trata de perfilar los contornos de estos tres instrumentos a emplear en situaciones críticas.

2

Tramitación urgente

2.1

Consideraciones generales

La tramitación urgente ha sido una modalidad tradicional reconocida en las normas sobre contratación administrativa españolas, bien es verdad que ligada en su origen a una "reconocida necesidad surgida como consecuencias imprevistas"¹². Por su parte, el derecho de la Unión Europea se refiere a esta figura como "procedimiento acelerado". Así, la DCP permite a los poderes adjudicadores reducir determinados plazos aplicables a los procedimientos abierto y restringido y a los procedimientos de licitación con negociación, cuando los plazos en cuestión sean impracticables a causa de una situación de urgencia debidamente justificada por los poderes adjudicadores¹³.

11. Como se señala expresamente, la recomendación toma en cuenta la información y propuestas proporcionadas por la Secretaría General de Fondos Europeos, fruto de las recomendaciones y conclusiones de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión Europea. En relación con las correcciones financieras, *vid.* Guillén Carrau (2018) y Martínez Fernández (2020).

12. Art. 26 Ley de Contratos del Estado 1965.

13. *Vid.* arts. 27.3, 28.6 y 29.1 DCP.

En la actualidad, la tramitación de urgencia se regula en el art. 119 LCSP, constituyendo una concreción específica de la posibilidad de tramitar con urgencia cualquier procedimiento administrativo cuando concurren las circunstancias que lo aconsejen y se cumplan las prescripciones que en la norma se disponen para ello (actualmente, art. 33 LPAC). De esta forma, la tramitación de urgencia no supone un procedimiento nuevo; solo implica la reducción de determinados plazos de cualesquiera procedimientos existentes —con importantes excepciones en relación con el procedimiento simplificado (*vid.* art. 159.5 LCSP)—, cuyos elementos no sufren ninguna otra alteración.

Las reglas establecidas con carácter general sobre la tramitación urgente han sido en ocasiones objeto de regulación especial ante circunstancias concretas. Así, determinadas situaciones críticas han posibilitado las declaraciones de urgencia a través de decretos leyes autonómicos, siempre respecto a aquellos contratos que esas mismas normas no declararon de emergencia¹⁴. De manera algo similar, en el ámbito estatal, por ejemplo, por acuerdo de Consejo de Ministros se declararon urgentes determinados proyectos que realizasen los entes locales como respuesta a la situación creada por la DANA de octubre de 2024¹⁵.

De mayor interés, no obstante, son aquellas regulaciones especiales que, en algunos aspectos, desplazan el contenido del art. 119 LCSP. De todas ellas, por su generoso ámbito de aplicación, destaca el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁶.

Desde un punto de vista empírico, la tramitación urgente supuso en el año 2024 el 2,64 % del número de contratos adjudicados, alcanzando un

14. Art. 8 del Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por la borrasca Juliette en la Serra de Tramuntana y otros lugares de la isla de Mallorca, y art. 14 del Decreto-ley 2/2018, de 18 de octubre, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por las lluvias intensas y las inundaciones del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca.

15. *Vid.* art. tercero.2 de la Orden PJC/1222/2024, de 6 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de noviembre de 2024, por el que se declara “Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil” el territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

16. En este contexto, proliferó igualmente la legislación autonómica. Sin ánimo de exhaustividad, en Extremadura, Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; en Castilla-La Mancha, Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación; o en Cataluña, Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público.

importe de 13 906,58 millones de euros¹⁷. Los datos de 2025 revelan que las Administraciones locales adjudicaron un total de 1377,26 millones de euros a través de la tramitación de urgencia (5,4 % del total)¹⁸, lo que supone un llamativo incremento respecto a ejercicios anteriores a 2024. Lamentablemente, no se dispone de datos sobre la duración de estos procedimientos, que permitirían valorar de forma más precisa su utilidad para hacer frente a determinadas situaciones críticas.

2.2

Supuestos habilitantes. En especial, la utilización de la tramitación urgente en los supuestos de resolución contractual

2.2.1

Necesidad inaplazable o razones de interés público

Con carácter general, podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable, o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos, el expediente deberá contener la declaración de urgencia aprobada por el órgano de contratación, debidamente motivada (art. 119.1 LCSP).

Desde el punto de vista de la aplicación de la tramitación de urgencia, tanto la jurisprudencia primero, como los tribunales administrativos de recurso después, han insistido en la necesidad de que conste una motivación suficiente en el expediente, como garantía de que la reducción de los plazos de presentación de las ofertas que esta modalidad de tramitación conlleva no supone una limitación intolerable a la libre concurrencia¹⁹. De esta forma, pese a su ambigua redacción, se ha interpretado que el art. 50 del Real Decreto-ley 36/2020, aprobado en el contexto del PRTR, precisa en todo caso de una declaración específica dictada por el órgano de contratación²⁰.

Desde el punto de vista de los criterios de control material de esta motivación, probablemente por influencia de nuestra regulación tradicional, se ha mantenido la exigencia de que la urgencia no haya sido provocada por la

17. OIRESCON (2025: 84). Esta cifra supone un 12,30 % del total licitado. Del Informe (pp. 85-86) se desprende que si bien en los últimos 5 años el número de contratos licitados a través de la tramitación de urgencia es muy similar, sí que existen variantes significativas en relación con el importe adjudicado, siendo 2024 el año en el que se alcanza la cifra más alta.

18. Datos extraídos del visor de cifras de la contratación pública de la OIRESCON. El total adjudicado durante el año por la Administración local fue de 25 375,88 millones de euros.

19. En el mismo sentido, *vid.* Lomas Hernández (2024: 1542).

20. Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 11 de marzo de 2021.

propia Administración²¹. Así, el Tribunal Supremo ha exigido, además de que conste la declaración de urgencia debidamente aprobada por el órgano de contratación, que la urgencia responda a razones de interés público que se acrediten de modo razonable y con criterios de lógica, o que se demuestre la necesidad inaplazable de tramitar el procedimiento con la urgencia que requiera, para que de ese modo no se altere de modo injustificado el procedimiento ordinario de contratación que la ley prevé como garantía del interés público (STS de 27 de febrero de 2008, rec. 5608/2004)²². De esta forma, la tramitación de urgencia no puede ser consecuencia de la demora con que la Administración ha actuado en el desarrollo de sus obligaciones, lo que sucede, por ejemplo, cuando no se planifica suficientemente la necesidad de celebrar nuevo contrato (STS de 19 de noviembre de 2004, rec. 5262/2000)²³.

Por su parte, los tribunales administrativos de recurso exigen igualmente que conste la declaración formal de urgencia, y que esta se base en una necesidad inaplazable. En aplicación de estos criterios, sin ánimo de exhaustividad, se ha considerado suficientemente justificada la utilización de la tramitación urgente para la contratación del Servicio de línea 024 de ayuda a las personas con riesgos de conducta suicida, a la vista del agravamiento del problema de salud mental tras el COVID-19 (RTACRC 24-11-2022, rec. 1401/2022), así como la realización de unas obras financiadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RTACRC 11-10-2023, rec. 1268/2023). Por el contrario, el adelanto en la fecha de unos festejos no constituye justificación suficiente para la tramitación de urgencia de un contrato de servicios destinado a la realización de eventos taurinos (RTACRC 8-7-2021, rec. 591/2021).

2.2.2

En especial, supuestos de resolución contractual. Posibilidad de emplear otras alternativas procedimentales

Junto a estos supuestos descritos, la LCSP también contempla la tramitación de urgencia aplicada al expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d), f) y g) del apdo. 1 del art. 211. En tal caso podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación

21. En este sentido, el derecho europeo es en principio más laxo. Así, en el cdo. 36 DCP se precisa que no es necesario que se trate de una extrema urgencia provocada por sucesos imprevisibles para el poder adjudicador y no imputables al mismo.

22. En dicho supuesto la tramitación de urgencia se justificó en “el inminente cierre del ejercicio presupuestario”.

23. A una conclusión distinta llega, en relación con un supuesto algo complejo, la STSJ Galicia de 29-1-2021, rec. 7276/2019.

del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos (art. 213.6 LCSP).

En buena parte de los supuestos en los que se produzca la extinción anticipada de un contrato esta solución puede resultar idónea. No obstante, la duda interpretativa que surge es si, en todos aquellos casos en los que se produzca la resolución de un contrato, no existe una alternativa más flexible —procedimiento negociado sin publicidad o contratación de emergencia— para aquellos supuestos en los que la tramitación de urgencia cuya adjudicación se vincula a la extinción de un contrato en vigor (aunque se haya iniciado el expediente de resolución) no garantice la continuidad en la prestación de un servicio esencial para la ciudadanía. El hecho de que la OIRESCON haya recomendado especialmente en los supuestos de resolución del contrato por causa imputable al contratista y nueva adjudicación valorar la tramitación con carácter de urgencia (art 119 LCSP) o incluso el procedimiento negociado por razón de imperiosa urgencia, puesto que, especialmente esta última opción, puede proporcionar la agilidad necesaria en la tramitación²⁴, permite advertir que, en la práctica, en más de una ocasión se ha optado por la tramitación de emergencia (art. 120 LCSP).

Pues bien, debe tenerse en cuenta que el art. 216.3 LCSP dispone que cuando el contratista no pueda garantizar las medidas indispensables establecidas en el párrafo anterior (esto es, tramitación urgente y subordinación de la adjudicación a la finalización del expediente) la Administración podrá intervenir garantizando la realización de dichas medidas a través de un contrato con un tercero. A mi juicio, ello implica que podría adjudicarse el nuevo contrato sin que haya culminado el expediente de resolución²⁵, a través incluso de contrato de emergencia, siempre que en el expediente conste que el contratista actual no puede garantizar la adecuada prestación del servicio esencial y que, ante esta circunstancia, se haya acordado formalmente la suspensión de la ejecución del contrato. Como analizaremos después, esta

24. OIRESCON (2022: 68).

25. En relación con estos supuestos, resulta de indudable interés el Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias de 28 de noviembre de 2024, relativo a la resolución de un contrato de ayuda a domicilio por incumplimiento del contratista, en el que literalmente se afirma que, “en este contexto crítico, merece nuestra consideración el recurso por el Ayuntamiento al artículo 213.6 de la LCSP (a fin de que por la contratista se adopten las medidas indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público, y cuando no resulten efectivas intervenir “bien con sus propios medios, bien a través de un contrato con un tercero”), pues a través del precepto indicado el Consistorio permite de nuevo a la empresa subvenir a sus carencias, y ante su persistencia agiliza la incorporación de un empresario adecuado y conjura el grave riesgo para la salud de los usuarios, que es el elemento que ha de primar en la actuación administrativa en casos como el presente”.

es la opción que han admitido los tribunales en situaciones similares²⁶, si bien condicionado al cumplimiento estricto del resto de condiciones exigibles a la contratación de emergencia. Entre estas, especialmente, que el contrato adjudicado se limite al tiempo estrictamente necesario para proceder a una nueva adjudicación a través de un procedimiento ordinario²⁷.

2.3

Especialidades respecto al procedimiento de adjudicación del contrato

La tramitación urgente no supone la eliminación de ninguna fase de los procedimientos ordinarios, sino únicamente la reducción de determinados plazos.

En primer lugar, la LCSP declara la preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes.

En segundo lugar, los plazos establecidos en la LCSP para la licitación, adjudicación y formalización del contrato se reducirán a la mitad, con algunas salvedades que obedecen en buena parte de los casos a exigencias del derecho de la Unión Europea, que no contempla esta modalidad ni en relación con los contratos de concesión ni respecto a determinados procedimientos. Sea como fuere, de todas las limitaciones establecidas en el art. 119.2.b) LCSP, es especialmente relevante destacar que no se reducirán:

- a) los plazos establecidos en el art. 159 en el ámbito del procedimiento abierto simplificado;
- b) el plazo de quince días hábiles establecido en el art. 153.3 LCSP como período de espera antes de la formalización del contrato, respecto a los contratos incluidos en el ámbito de aplicación del recurso especial en materia de contratación.

Como puede advertirse, las particularidades que introduce esta modalidad procedimental no son especialmente intensas; de ahí que en ocasiones la tramitación de urgencia pueda ser insuficiente para responder a determinadas circunstancias que requieran una actuación con cierta celeridad. Por ello reviste interés la regulación especial establecida en el art. 50 del Real Decreto-ley 36/2020, aplicable a los contratos financiados con fondos perci-

²⁶. Vid. especialmente RTACRC 13-4-2018, rec. 222/2018, que analiza un supuesto en el que se inicia expediente de revisión de oficio del contrato en vigor, suspendiéndose su ejecución. También es aplicable, *mutatis mutandis*, la doctrina contenida en RTACRC 14-9-2023, rec. 1197/2023. Vid. igualmente STSJ Aragón de 16 de julio 2020 (rec. 85/2018), relativa a un contrato del servicio de transporte sanitario y de emergencias.

²⁷. Vid. *infra*.

bidos en el marco del PRTR. Así, en primer lugar, la norma redujo a 15 días el plazo de presentación de las ofertas en los contratos de obras tramitados a través de procedimientos abiertos simplificados²⁸. En el ámbito del procedimiento abierto supersimplificado se estableció un plazo máximo²⁹ para la presentación de las ofertas de ocho días naturales con carácter general, que se reduce a cinco días naturales en caso de compras corrientes. Finalmente, el art. 58 RDL 36/2020 limitó el plazo de interposición del recurso especial y, de forma coherente, el de formalización del contrato al mínimo previsto en la Directiva de Recursos (Directiva 89/665/CEE) —10 días naturales—, siempre que cumplan determinadas condiciones.

El hecho de que en esta normativa sectorial se introduzcan medidas de simplificación y reducción de plazos puede hacer sospechar que la tramitación de urgencia no es lo suficientemente ágil para dar respuesta a situaciones críticas, ni siquiera en relación con aquellas en que existe cierto margen temporal para articular la respuesta. De esta forma, sería conveniente analizar la posibilidad de generalizar estas medidas de desburocratización con la finalidad de dotar a la tramitación urgente de una potencialidad real de evitar el empleo de procedimientos excepcionales —negociado sin publicidad y tramitación de emergencia— en los casos de situaciones críticas de menor intensidad³⁰.

2.4

Especialidades respecto a la ejecución del contrato

El art. 119.2.c) LCSP establece una única especialidad respecto a la ejecución del contrato: una vez adjudicado, el plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá exceder de un mes, contado desde la formalización. Este precepto, no obstante, no tiene carácter básico. Aunque dicha garantía es coherente con la ejecución ágil que demandaría la tramitación urgente, no deja de ser paradójico que no se incluya idéntica garantía cuando se adjudique un contrato a través del procedimiento negociado por imperiosa urgencia.

28. En el art. 159 LCSP se establece en este supuesto un plazo de 20 días.

29. Adviértase que el art. 159 LCSP se refiere a plazos mínimos.

30. Como señalé en otro lugar (Gallego Córcoles, 2023: 150), la experiencia que se adquiera respecto a la reducción de plazos en el ámbito del recurso especial puede resultar muy valiosa para ampliar la medida también a la legislación general.

3

Procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia

3.1

Consideraciones generales

Como es sabido, el procedimiento negociado sustituyó a la tradicional contratación directa del derecho español tras la adaptación a las directivas comunitarias efectuada en 1986³¹. A partir de este momento se reconoce en nuestra legislación la posibilidad de utilizar procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia, supuesto que ahora se recoge en el art. 168.b) LCSP. Desde el punto de vista procedimental, el art. 170 LCSP establece que los procedimientos negociados sin publicidad se tramitarán con arreglo a las normas que se disponen en relación con el procedimiento de licitación con negociación, en todo lo que resulte de aplicación según el número de participantes que concurran en cada caso, a excepción de lo relativo a la publicidad previa.

De esta forma, la regulación del procedimiento negociado sin publicidad por extrema urgencia es muy parca y se caracteriza por cierta proceduralización que no se deriva, en modo alguno, de las exigencias de la DCP³². En todo caso, ante determinadas situaciones críticas se ha aprobado determinada legislación especial sobre el uso de este procedimiento. En este aspecto, resulta llamativo que determinada normativa autonómica relacionada con la ejecución del PRTR³³ estableciera expresamente la posibilidad de utilizar este procedimiento, en algunos casos, en términos que *a priori* resultan difícilmente compatibles con la interpretación restrictiva del concepto de “imperiosa urgencia” que ha realizado el TJUE³⁴.

Al margen de lo anterior, de mayor interés resulta el art. 30 del Real Decreto-ley 14/2022³⁵, que, en el contexto de la crisis energética, habilitó, de forma transitoria hasta el 31 de diciembre de 2022, la utilización de este supuesto de procedimiento negociado, y estableció una serie de especialidades procedimentales de gran interés que tratan de aligerar la carga burocrá-

31. Carbonero Gallardo (2010: 330).

32. *Vid. supra*.

33. *Vid.*, en Extremadura, art. 35 Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, suprimido después por el Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo; en Castilla-La Mancha, art. 18.2 Ley 4/2021, de 25 de junio; en Canarias, art. 30.5 Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo; y en Cataluña, art. 17.8 Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero.

34. Pernas García (2021: 175).

35. Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

tica de un procedimiento cuya función es facilitar una respuesta inmediata ante determinadas situaciones críticas (*vid. infra*).

En todo caso, no existen datos fácilmente accesibles que permitan valorar la adecuación de este instrumento como respuesta a determinadas situaciones críticas. En este sentido, el procedimiento negociado sin publicidad es el segundo procedimiento —a gran distancia del primero, el abierto ordinario— más utilizado en 2024 por el sector público español; a través de él se licitaron 8907,96 millones de euros (el 7,88 % del total)³⁶. En el ámbito de la Administración local, representó el 4,01 % del total de la licitación. Lamentablemente no se dispone de datos de la causa invocada para la utilización del procedimiento —en concreto, el porcentaje de utilización por imperiosa urgencia—, ni sobre los plazos que se emplean en su tramitación³⁷, por lo que es difícil aventurar si al menos en gran parte de las ocasiones es una alternativa real al empleo de la tramitación de emergencia.

3.2 Supuestos habilitantes

De forma totalmente coincidente con la norma europea, el art. 168.b) LCSP dispone que los órganos de contratación podrán adjudicar contratos de obras, suministros y servicios utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación³⁸, en los casos en los que “una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia”.

Como es sabido, la jurisprudencia europea ha realizado una interpretación muy estricta del concepto de “imperiosa urgencia”. Así, se exigen tres requisitos acumulativos: la existencia de un acontecimiento imprevisto; la exigencia de que la respuesta a este sea tan urgente que la haga incompatible con los plazos establecidos en otros procedimientos; y, por último, la existencia de una relación de causalidad entre el acontecimiento imprevisto y la imperiosa urgencia que del mismo se deriva (entre otras, STJUE de 18 de noviembre de 2004, C-126/03, *Comisión contra Alemania*). Así, por ejemplo, no se consideró suficientemente justificado el recurso al procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de un contrato cuya tramitación sufrió retrasos porque el proyecto fue modificado a instancias

36. OIRESCON (2025: 46).

37. OIRESCON (2025: 109).

38. Recuérdese que la Directiva 2014/23/UE, sobre contratos de concesión, no permite omitir la obligación de publicar un anuncio de licitación en estos supuestos.

de la autoridad ambiental competente, por mucho que el contrato se considerara de especial importancia para la región (STJUE 28-3-1996, C-318/1994). Tampoco se consideró válida la adjudicación de las obras de ampliación de una facultad, ya que, a la vista del expediente, el rectorado tuvo tiempo suficiente para tramitar el procedimiento de adjudicación ordinario con reducción de plazos (STJUE 18-3-1992, C-24/91).

El canon de control europeo se ha incorporado plenamente en nuestro ordenamiento. Así, en sentencias dictadas hace lustros ya se declaró que no puede recurrirse a este procedimiento para responder a las necesidades que provoca un evento —como la Navidad o el verano— que se repite anualmente (SSTSJ Castilla-La Mancha de 20-3-2001, rec. 640/1998, y de 7-6-2001, rec. 440/2001). Tampoco el interés en que se disfrute una obra o un servicio público lo antes posible es un supuesto habilitante (STSJ Aragón de 15-11-2002, rec. 1363/1998). Ni siquiera la epidemia de gripe permite la adjudicación de un contrato a través del procedimiento negociado sin publicidad, si la Administración no acredita la imposibilidad de prever el momento en que la epidemia va a superar los umbrales medios, su duración e intensidad por encima de los niveles ordinarios (STSJ País Vasco de 12-6-2019, rec. 426/2018). Por el contrario, se ha confirmado la validez de la adjudicación de un contrato de suministro de un sistema de *ticketing* destinado a incrementar los modos de pago a consecuencia del COVID-19 para el transporte urbano (STSJ Castilla y León de 3-5-2022, rec. 1268/2020)³⁹.

Desde otra perspectiva, existe un grupo de sentencias y resoluciones que analizan supuestos en los que el empleo del procedimiento negociado se vincula a la extinción de un contrato o a una nueva licitación. En este sentido, se ha reiterado que la terminación de un contrato anterior, en cuanto hecho previsible, no justifica la utilización del procedimiento negociado (entre otras, STS 30-5-2000, rec. 5637/1994). Asimismo, se ha anulado un contrato de suministro de *forfaits* para la temporada 2020-2021, cuya urgencia se motivó en la paralización de los plazos de licitación impuesta en el contexto de la crisis del COVID-19, habida cuenta del tipo de necesidades a satisfacer, de los generosos plazos para tramitar el procedimiento que preveía el pliego (4 meses) y de la “desmesurada [...] fijación de la duración del contrato en 2 años” (TCCSP 5-5-2021, rec. 2020-373). Por lo demás, que un procedimiento quede desierto tampoco es un hecho imprevisible (TARCCyL 11-11-2025, rec. 237/2025) que habilite para el empleo del procedimiento negociado sin publicidad. Ahora bien, sí se podría utilizar el procedimiento negociado para la adjudicación de un contrato de transporte sanitario, si han sido cambios

39. La sentencia destaca el carácter esencial del servicio que se trata de prestar y la necesidad de suprimir el pago en efectivo del billete sencillo.

normativos los que han provocado los retrasos en el procedimiento de adjudicación (TACRC 12-1-2018, rec. 1222/2017)⁴⁰.

Por otro lado, la interposición de un recurso especial no constituye un retraso imprevisible que permita emplear este procedimiento⁴¹. Ahora bien, sí tiende a considerarse válida la utilización del procedimiento negociado por imperiosa urgencia, por el contrario, cuando el tribunal anula la licitación, si esta no era fácilmente previsible⁴².

Por lo demás, el procedimiento negociado por imperiosa urgencia se ha considerado adecuado para garantizar la continuidad de la prestación de servicios esenciales. Así, se ha avalado su utilización cuando ante los incumplimientos del contratista se decide no proceder a la segunda prórroga de un contrato imprescindible para la continuidad del servicio que presta el poder adjudicador (RTACRC 14-9-2023, rec. 1197/2023). También en un supuesto en el que se inicia expediente de revisión de oficio del contrato en vigor, suspendiéndose su ejecución (RTACRC 13-4-2018, rec. 222/2018).

A la vista de todas estas resoluciones puede concluirse que en los supuestos en los que la utilización del procedimiento negociado se utiliza para adjudicar una suerte de “contrato puente” existen una serie de criterios que se aplican con rigor: a) en primer lugar, no debe ser imputable al órgano la situación de extrema urgencia que se ha creado; b) el carácter de la prestación a cubrir ha de ser esencial; c) el objeto del contrato debe limitarse a hacer frente a la situación creada hasta que se produzca una nueva adjudicación a través de un procedimiento ordinario.

40. TACRC 12-1-2018, rec. 1222/2017. Se resalta que el contrato vigente fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2017; que desde principios de febrero se empezó a trabajar en la confección de unos nuevos pliegos, y que determinados cambios normativos (entrada en vigor, el 25 de diciembre de 2016, del Real Decreto 703/2016, de 23 de diciembre) paralizaron el expediente, concurriendo razones de urgencia ajenas al Servicio de Salud que, ante la imposibilidad de prorrogar más el vigente contrato, llevaron a la aplicación del procedimiento negociado por imperiosa urgencia del art. 170.e); y que, sin alterar la tramitación por el procedimiento negociado sin publicidad, se decide publicar un anuncio de la contratación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

41. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que se interponga recurso especial en materia de contratación que implique la suspensión del procedimiento es un acontecimiento previsible (RTACPA, 24-10-2019, 113/2019). En sentido diferente, en relación con un contrato de prestación del servicio de natación escolar licitado por un patronato municipal, *vid.* ROARCPV de 17-10-2014, rec. 2014/104.

42. *Vid.* SAN 22-11-2012, rec. 539/2011, que destacó que la urgencia que se generó tras la resolución del TACRC era imprevisible y no imputable al órgano de contratación, ya que en este caso de autos no se podía hablar, vista la resolución n.º 139/2011 del TACRC de 11-5-2011, de la existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opusiera una resistencia contumaz al elaborar los pliegos de contratación, ni de un caso flagrante de nulidad de pleno derecho, destacándose que dichos pliegos eran reproducción de los que se habían venido utilizando sin haber sido impugnados, contando con informes, aun no vinculantes, favorables.

Considera igualmente admisible la utilización de un contrato negociado sin publicidad, ante la anulación del procedimiento abierto, la RTARCJA 4-4-2025, rec. 108/2025, en un supuesto relacionado con atención médico-sanitaria a pacientes críticos. *Vid.* igualmente RTARCJA 4-4-2025, rec. 121/2025.

3.3

Especialidades respecto al procedimiento de adjudicación del contrato

La LCSP no configura el procedimiento negociado sin publicidad con la flexibilidad que le otorga la DCP. Antes al contrario, en este procedimiento rigen las normas relativas al procedimiento de licitación con negociación en todo lo que resulten de aplicación según el número de participantes que concurran en cada caso, a excepción de lo relativo a la publicidad previa⁴³. De esta forma, deben observarse las reglas relativas a la aprobación de los pliegos, los plazos de presentación de las ofertas⁴⁴, la necesidad de acreditar la imposibilidad de solicitar oferta, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del contrato (STSJ PV 12-06-2019, rec. 426/2018)⁴⁵, y de abrir una fase de negociación con los licitadores (STSJ Mu 29-6-2023, rec. 427/2021, y RTCRC 14-9-2023, rec. 1197/2023). Por lo demás, como destaca Gimeno Feliu (2022), no existen tampoco especialidades respecto a la fiscalización previa. Ello hace que ese procedimiento no sea especialmente adecuado para hacer frente a determinadas situaciones críticas que requieren una rápida respuesta.

No obstante lo anterior, en algunas ocasiones, la normativa especial dictada como respuesta a situaciones críticas concretas sí que ha establecido interesantes herramientas de simplificación procedimental. De entre ellas, la que mayor interés reviste es la regulación contenida en el ya citado Real Decreto-ley 14/2022⁴⁶, que, en el contexto de la invasión de Ucrania, estable-

43. Como ya he destacado en Gallego Córcoles (2018), a mi juicio es un error que en la LCSP se regulen bajo un mismo género el procedimiento negociado sin publicidad y el procedimiento de licitación con negociación.

44. En relación con las posibilidades de inaplicar el plazo de presentación de las ofertas a los procedimientos negociados sin publicidad, resulta de gran interés el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid 1/2019.

45. En un sentido similar, la RTACP Madrid 356/2018 ha tenido ocasión de afirmar que en el procedimiento negociado sin publicidad, salvo en los casos de exclusividad, debe cursarse invitación al menos a tres candidatos. Por lo demás, la RTACRC 31-7-2020 (rec. 513/2020), que avala la utilización del procedimiento negociado en el supuesto enjuiciado, destaca que la limitación a la libre concurrencia, que indudablemente conlleva la utilización de este procedimiento negociado sin publicidad, se trató de reducir mediante la invitación al procedimiento de licitación de todos aquellos que estuvieran prestando servicios en ese momento, como ponen de manifiesto la memoria y la relación de las invitaciones cursadas, entre los que no se encuentra el recurrente.

46. En concreto, se estableció que a los contratos de obras, suministros o servicios que hayan de realizar las entidades indicadas en el art. 3 LCSP para la mejora energética de sus edificios e instalaciones, en los términos previstos en el apartado siguiente, les resultará de aplicación el procedimiento negociado sin publicidad por causa de imperiosa urgencia previsto en el art. 168.b) 1.º de dicha ley, con una serie de especialidades.

ce determinadas medidas para la adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios para la mejora energética de edificios e instalaciones⁴⁷.

En primer lugar, el órgano de contratación no estará sujeto al plazo general de presentación de ofertas, pudiendo establecer justificadamente un plazo inferior de presentación de las proposiciones, que, no obstante, no podrá ser inferior a diez días contados desde la fecha del envío de la invitación escrita⁴⁸. En cualquier caso, a la vista del art. 164.1 LCSP, en realidad la norma se limita a vincular el plazo de presentación de proposiciones de la tramitación de urgencia al empleo del procedimiento negociado sin publicidad.

En segundo lugar, se establece igualmente que, si fuera posible, se procederá a la negociación de los términos del contrato directamente con los candidatos invitados con carácter previo a la adjudicación del mismo. No obstante, si el órgano de contratación entendiera que no va a ser posible negociar, podrá reservarse el derecho a no negociar, siempre y cuando así lo haya indicado en la invitación a presentar ofertas. En este sentido, esta forma ágil de tramitar el procedimiento está permitida expresamente en el art. 29.4 DCP, disposición que, con carácter general, no se ha transpuesto en la LCSP⁴⁹.

En tercer lugar, se dispone que la interposición del recurso especial en materia de contratación cuando el acto recurrido sea el de adjudicación no supondrá la suspensión automática de su tramitación (art. 53 LCSP), sin perjuicio de las medidas cautelares que puedan adoptarse conforme a lo previsto en el art. 56.3 LCSP. Como señalaremos después, se trata de una medida conforme al derecho europeo que resulta altamente adecuada en los casos de actuaciones de emergencia.

Finalmente, acercando el régimen jurídico de este procedimiento a la modalidad de emergencia, se prevé expresamente que cualquier actuación que no sea estrictamente indispensable para dar respuesta a la necesidad de imperiosa urgencia a atender creada quedará excluida del objeto del contrato, y habrá de tramitarse por los procedimientos que correspondan conforme a la LCSP⁵⁰, exigiéndose, a este respecto, que antes de la formalización del contrato se elabore una memoria justificativa.

47. Menor interés reviste el art. 17.8 del Decreto-ley catalán 5/2021, de 2 de febrero, vinculado a la gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU, cuyas medidas, a diferencia del anterior, están vinculadas a un uso en cierto modo ordinario de este procedimiento excepcional. Así, se disponía la obligación, "siempre que sea posible", de solicitar tres ofertas, de dividir el contrato en lotes y de incorporar criterios de contratación socialmente responsable.

48. Recuérdesse que dispone el art. 164.1.b) LCSP que cuando el plazo general de presentación de proposiciones sea impracticable por tratarse de una situación de urgencia, en los términos descritos en el art. 119, el órgano de contratación podrá fijar otro plazo, que no será inferior a diez días contados desde la fecha del envío de la invitación escrita.

49. Sobre dicho precepto, *vid.* Gallego Córcoles (2014: 197).

50. Se aclara además que la atención de necesidades recurrentes, o de situaciones que resulten de una falta de planificación o de mantenimiento por parte de la Administración, no

3.4

Especialidades respecto a la ejecución del contrato

A diferencia de la tramitación de urgencia y de la de emergencia, no se establece ninguna especialidad respecto a la ejecución del contrato, lo que puede resultar ciertamente llamativo. No obstante lo anterior, el ya citado Real Decreto-ley 14/2022, en relación con los contratos incluidos en su ámbito de aplicación, dispone que el inicio de la ejecución del contrato deberá tener lugar en todo caso en un plazo no superior a un mes desde su formalización.

4

Tramitación de emergencia

4.1

Consideraciones generales

La tramitación de emergencia como mecanismo excepcional para la adjudicación de determinados contratos goza de gran tradición en nuestro derecho. Tanto es así que la redacción original del art. 27 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 ya preveía que “cuando la administración tenga que acometer obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos [...] podrá ordenar la directa ejecución de las obras, o contratarlas en todo en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente ley”. En términos perfectamente reconocibles, la regulación de la tramitación de emergencia se ha mantenido en los distintos preceptos que han precedido al actual art. 120 LCSP⁵¹. Esta breve referencia histórica permite advertir de las posibles disonancias que puede generar la articulación de la vetusta tramitación de emergencia con la actual arquitectura de procedimientos de adjudicación, cuyas líneas maestras provienen desde 1986 del derecho de la Unión Europea. Porque, pese a su equívoca denominación, la tramitación de emergencia es un auténtico procedimiento de adjudicación directa⁵² que, al no haberse suprimido en esa reforma, se solapa funcionalmente con el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia introducido en nuestro derecho en aquella lejana fecha.

se considerará una actuación estrictamente indispensable a los efectos de esta letra.

51. Vid. Herrero del Campo (2021).

52. Entre otros, Martínez Fernández (2017: 793) y Gimeno Feliu (2022).

Una vez advertido que la tramitación de emergencia es un auténtico procedimiento, solo sería admisible por encima de los umbrales europeos en la medida en que no conculque la DCP, o, dicho en otros términos, siempre que pueda acomodarse a algún procedimiento europeo —en este caso el procedimiento negociado sin publicación—. Y en este sentido, dada la flexibilidad con la que el derecho de la Unión regula este procedimiento, y dada la incorporación progresiva de las garantías que este establece, no parece que existan graves disonancias, con una excepción: la discutible exclusión del recurso especial en materia de contratación⁵³.

Por lo demás, las reglas que establece la LCSP sobre la tramitación de emergencia son ciertamente sucintas. Por ello, una vez más, existe determinada legislación especial que modula la utilización de este instrumento ante determinadas situaciones críticas. Por un lado, no han sido infrecuentes las declaraciones de emergencia genéricas⁵⁴, algunas cuando menos llamativas por referirse a la celebración de eventos internacionales⁵⁵ o a la ejecución de fondos para la reconstrucción tras el COVID-19⁵⁶. Pero, por otro, determinadas disposiciones han establecido regulaciones propias de mayor o menor alcance. Entre los ejemplos más destacables pueden citarse: el Real Decreto-ley 11/2019⁵⁷, que estableció una serie de disposiciones comunes para paliar daños causados por incendios, temporales y otras catástrofes naturales acaecidos entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020; el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024; y, sobre todo, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de

53. *Vid. infra.*

54. Por ejemplo, art. 12 del Real Decreto-ley 14/2014, de 7 de noviembre, en relación con la crisis del ébola, y art. 14.1 del Real Decreto-ley 10/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por la borrasca “Filomena”. En el ámbito de la legislación autonómica existen declaraciones similares en los ya citados Decreto-ley 2/2018, de 18 de octubre, y Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo. *Vid.* igualmente la Ley 9/2023, de 19 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña, que habilita expresamente a que determinados expedientes de contratación de obras, suministros y servicios sean declarados de emergencia (art. 2).

55. Así, se han declarado de emergencia todos los contratos que hayan de celebrarse para satisfacer las necesidades de organización de la XXV Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre), y todos los contratos que hayan de celebrarse para satisfacer las necesidades de organización de la XXIV reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo (Real Decreto-ley 22/2021, de 26 de octubre).

56. *Vid.* disposición adicional quinta de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización. Para un análisis crítico, *vid.* Gallego Córcoles (2021). El precepto fue modificado por la disposición final 1 del Decreto-ley 7/2021, de 7 de mayo.

57. Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. *Vid.* art. 1.

marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19⁵⁸, que fue finalmente derogado expresamente por el Real Decreto-ley 8/2021⁵⁹, no sin que antes hubieran surgido dudas sobre su vigencia⁶⁰.

De carácter menos coyuntural, puede destacarse la Ley gallega 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario, que se caracteriza, entre otros extremos, por parametrizar cuándo se produce una situación de emergencia⁶¹. Por su parte, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, prevé que en determinadas obras de emergencia no será necesario para su ejecución el cumplimiento *a priori* de los requisitos especificados en dicha ley (D.A. 10.^a).

Desde un punto de vista cuantitativo, la tramitación de emergencia alcanzó 1084,72 millones de euros en 2024, o lo que es lo mismo, el 0,95 % del total del importe licitado, cifras muy alejadas de las que, como consecuencia de la pandemia, arrojan los ejercicios 2020 o 2021. En 2025, de los 25 375,88 millones de euros adjudicados por el sector público local, 219,39 millones lo fueron a través del procedimiento de emergencia⁶².

58. Sobre este, Gallego Córcoles (2020).

59. Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma.

60. *Vid.*, por ejemplo, OIRESCON (2022: 12).

Por su parte, las distintas CC. AA. aprobaron normativa propia en relación con la utilización del procedimiento de emergencia como medida para responder al impacto generado por el COVID-19. Una recopilación y sistematización de la misma puede consultarse en OIRESCON (2020: 85 y ss.).

61. En este sentido, el art. 23.2 de la Ley señala que podrá acudir a la tramitación de emergencia en el caso de obras de necesaria ejecución inmediata para hacer frente a situaciones de grave peligro derivadas de la declaración, por la Administración hidráulica competente, de insuficiencia de recursos hídricos a efectos del abastecimiento de agua para el consumo humano, o de la declaración, por la autoridad sanitaria competente, de la situación de riesgo sanitario.

A estos efectos, en caso de abastecimientos con captaciones localizadas en embalses, se entenderá que concurre un grave peligro por insuficiencia de recursos hídricos cuando las reservas existentes no garanticen el abastecimiento a la población en un plazo superior a los tres meses.

62. OIRESCON. Visor de datos de contratación pública.

4.2 Supuestos habilitantes

4.2.1 Planteamiento

Establece el art. 120 LCSP que la tramitación de emergencia solo es aplicable en los supuestos en que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Si tenemos en cuenta que el procedimiento negociado sin publicidad puede emplearse en todo tipo de circunstancias que obedezcan a “acontecimientos imprevisibles” (*vid. supra*), es evidente que existe solapamiento en los supuestos que permiten la utilización de la tramitación de emergencia y la utilización del procedimiento negociado sin publicidad.

En todo caso, es evidente que la tramitación de emergencia tiene un carácter acusadamente excepcional. Por ello, las cautelas existentes en la definición de los supuestos habilitantes relativos al empleo del procedimiento negociado sin publicidad se han extendido, sin ninguna dificultad, a los supuestos de utilización de la tramitación de emergencia. De esta forma, no basta la concurrencia de un acontecimiento catastrófico, de una situación de grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Es preciso además que la situación requiera una actuación administrativa inmediata, lo que se define en función de la concurrencia de una serie de condiciones⁶³ que coinciden, sustancialmente, con las que se han esbozado en el derecho europeo para someter a control la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por extrema urgencia, tal y como sistematizamos a continuación.

4.2.2 Carácter taxativo de los supuestos previstos en el art. 120 LCSP

Dado que todo procedimiento excepcional requiere de una interpretación estricta, y la tramitación de emergencia tiene esta naturaleza, solo podrá emplearse cuando se trate de responder a una situación que se encuadre

⁶³. *Vid.*, entre otras fuentes, RTACRC 102/201, IJCCA Estado 17/2017, y Recomendación JCCA Estado de 3 de abril de 2025 sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la tramitación de emergencia prevista en el art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En relación con la concurrencia de esos requisitos, pueden consultarse igualmente la STS de 20 de enero de 1987 (rec. 163/1982), la STSJ Andalucía (Sevilla) de 4 de mayo de 2005 (rec. 354/2002), la STSJ La Rioja de 4 de febrero de 2010 (rec. 174/2009), y la RTARC de 27 de enero de 2017.

dentro de una de las tres causas que establece taxativamente la ley⁶⁴: acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro, o necesidades que afecten a la defensa nacional.

En la práctica, la jurisprudencia ha mantenido una interpretación muy restrictiva de estos supuestos. Así, se ha considerado que un incendio puede justificar la utilización de la tramitación de emergencia, siempre que la actuación municipal inmediata sea absolutamente necesaria para evitar o remediar las consecuencias de la catástrofe (STS de 20 de enero de 1987, rec. 153/1982). Igualmente, la borrasca Filomena⁶⁵ o el COVID-19⁶⁶ se han considerado circunstancias que justifican la tramitación de determinados contratos de emergencia. Por último, a la tramitación de emergencia puede recurrirse para evitar la ruina inminente de unos edificios (STSJ La Rioja de 4 de febrero de 2010, rec. 174/2009).

Por lo demás, que la ley se refiera a situaciones de “grave peligro” ha permitido que se emplee este procedimiento para adjudicar directamente contratos cuya finalidad es garantizar la continuidad de prestaciones esenciales, en los casos en que solo este procedimiento pueda garantizar una adecuada concatenación de un nuevo contrato con un contrato anterior. En este sentido, son de interés la STSJ Aragón de 16 de julio de 2020 (rec. 85/2018), relativa a un contrato del servicio de transporte sanitario y de emergencias, o la STSJ Cat. de 8 de noviembre de 2023 (rec. 2101/2021), relativa a la contratación del servicio de medios aéreos antiincendios. Ahora bien, como señalamos en supuestos similares en relación con la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por extrema urgencia, para que en estos casos sea válida la utilización de la contratación de emergencia deben cumplirse con exquisito rigor el resto de las condiciones que permiten el empleo de este procedimiento⁶⁷.

64. Por ejemplo, no puede considerarse supuesto habilitante para la tramitación de emergencia “el grave perjuicio a la economía municipal” que supondría la demora en la ejecución de las obras de mejora de un matadero municipal. Informe 14/2019, de 21 de julio de 2020, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía.

65. Vid. SAN 19-12-2024, rec. 43/2023, relativa al contrato de obra para la reparación de la cubierta de una nave de ensayos.

66. Vid. STSJ Asturias 17-1-2023, rec. 183/2022, en relación con las obras necesarias para la ampliación de espacios peatonales dirigidas a garantizar la distancia social obligatoria.

67. Vid. *supra*.

4.2.3

Imposibilidad de que cualquier otro procedimiento de adjudicación permita garantizar la ejecución de la prestación

La necesidad de inmediatez en la respuesta ha de hacer que sea impracticable la adjudicación bien a través de la tramitación urgente o bien a través del negociado sin publicidad por razones de imperiosa urgencia⁶⁸.

El empleo de este parámetro de control exige una valoración caso a caso. Sirva como ejemplo la STSJ Cat. 8-11-23, rec. 2101/2021, que anula la declaración de emergencia de adjudicación del servicio de medios aéreos antiincendios —y se reconoce una indemnización a la empresa recurrente— a la vista de circunstancias tales como la periodicidad de la necesidad, la posibilidad real de haber tramitado un procedimiento negociado por imperiosa urgencia, y las propias vicisitudes del recurso que llevaron al desistimiento de la adjudicación por procedimiento abierto que se estaba tramitando.

En un sentido similar, la crisis energética derivada de la invasión a Ucrania permitió a la Comisión adjudicar válidamente un contrato negociado sin publicidad para la adquisición de los servicios de agregación de la demanda y licitación de gas, a la vista de que, teniendo en cuenta el elevado número potencial de participantes en un procedimiento abierto, la complejidad técnica del contrato, los criterios técnicos de adjudicación, los requisitos de las ofertas, la duración previsible de la evaluación y el respeto del período de suspensión, la Comisión podía considerar que un procedimiento abierto no permitiría cumplir el calendario previsto (STGUE 6-9-2023, T-1/23).

4.2.4

Apreciación motivada del órgano de contratación

Como hemos señalado, no es infrecuente que se hayan dictado determinadas normas que han contenido declaraciones de emergencia de carácter genérico. Pues bien, aun mediando una previsión legal específica que habilite la utilización de la tramitación de emergencia para circunstancias concretas, esta debe justificarse en cada caso, debiendo cumplirse el resto de las condiciones y los límites previstos⁶⁹.

Como se ha insistido, la tramitación de emergencia solo será compatible con el derecho europeo en la medida en que pueda acomodarse a

68. Entre otros, el Informe JCCA Estado de 20 de junio de 2003 ya afirmó que solo podrá utilizarse la tramitación de emergencia cuando no sea posible la tramitación urgente o la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia.

69. Entre otros, IJCCA Estado 8/2024, de 2-7-2024.

la flexible regulación del procedimiento negociado sin publicación por extrema urgencia europeo. Pues bien, precisamente, en el contexto de la crisis sanitaria, la Comisión, en sus conocidas *Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19*, ha recordado que la utilización del procedimiento negociado sin publicidad ha de partir del cumplimiento de los cuatro requisitos que se ha apresurado a explicar y que, por tanto, deben ser objeto de valoración por el órgano de contratación en el seno de cada expediente⁷⁰.

4.2.5

Carácter indispensable de las prestaciones contratadas para hacer frente a la situación crítica

El objeto del contrato de emergencia debe ser adecuado para responder al acontecimiento catastrófico, a la situación de grave riesgo o a la necesidad que afecte a la defensa nacional acaecidos. Ahora bien, este criterio no se aplica de forma exageradamente estricta, ya que la contratación de emergencia no se limita a lo imprescindible para subvertir una situación de riesgo, sino que también puede abarcar lo necesario para garantizar la continuidad de determinados servicios ante una situación crítica.

Sirva como ejemplo el IJCCA de 13 de febrero de 2025, que ha señalado que los municipios afectados por la catástrofe de la DANA podrán utilizar la tramitación de emergencia no solo para adjudicar contratos de servicios relativos a limpieza y recogida de residuos, extracción de lodos, achatarramiento de vehículos y actuaciones de reparación y desatascos en los sistemas de alcantarillado y agua potable, sino también para la realización de las obras estrictamente necesarias para el restablecimiento de servicios públicos obligatorios relacionados en el art. 26 de la LBRL, previa justificación por el órgano de contratación, en cada caso, de la concurrencia de los requisitos exigibles.

Por su parte, en el contexto de la crisis del COVID-19, se ha confirmado la validez de la declaración de emergencia del contrato de servicio de plataforma web de biblioteca escolar de la Comunidad de Madrid (STSJ Mad. 4-5-2022, rec. 1081/2020) y de la plataforma de currículo digital de determi-

⁷⁰. A saber: sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión; extrema urgencia que hace imposible el cumplimiento de los plazos generales; nexo causal entre el suceso imprevisto y la extrema urgencia; uso en la medida estrictamente necesaria para cubrir el vacío hasta que se encuentren soluciones más estables.

nadas materias de educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato (STSJ Mad. 19-10-2022, rec. 893/2020)⁷¹.

Por lo demás, el objeto del contrato no debe ir más allá de lo necesario para solventar la situación crítica (*vid.* art. 120.2 LCSP). Dicho en otros términos, a través de la contratación de emergencia solo puede contratarse lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de dicha situación. En palabras de la Comisión Europea, estos procedimientos cubren el vacío existente hasta que puedan encontrarse soluciones más estables, como contratos marco de suministro y servicios adjudicados por medio de procedimientos ordinarios (incluidos los procedimientos acelerados)⁷².

En aplicación de este criterio, la STSJAnd (Sevilla) 3-6-2020, rec. 389/2018, ha anulado la declaración de emergencia de las obras de consolidación estructural en el Teatro Romano de Cádiz, pues, aunque se pudiera deducir la necesidad de ejecutar ciertas obras urgentes para eliminar la situación de peligro, ello no justifica la totalidad de la ampliación que fue objeto de licitación. Igualmente, aunque en el contexto de la crisis del COVID-19 hubiera estado justificado contratar a través de la tramitación de emergencia determinadas obras de ampliación de espacios peatonales en el entorno de una playa, se entiende desproporcionada una actuación concreta que contempla obras con cierta vocación de permanencia (STSJ Asturias 17-1-2023, rec. 183/2022).

Por su parte, la STSJ Aragón de 16 de julio 2020 (rec. 85/2018) confirma la validez de la adjudicación de un contrato de transporte sanitario y de emergencia de una duración de menos de un mes, ya que este contrato garantizaba la continuidad del servicio hasta el levantamiento de la suspensión del contrato provocada por la interposición de un recurso especial.

4.2.6

Falta de imputabilidad al órgano de contratación

La tramitación de emergencia solo podrá emplearse si la emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente. En este sentido, este criterio es también uno de los parámetros de control frecuentes, especialmente relevante en los casos en los que los retrasos en la tramitación de un procedimiento ordinario han obedecido

71. Como se expone en la última de estas sentencias, en ambos procedimientos se perseguían objetivos similares: La Administración educativa de la Comunidad de Madrid, para facilitar la enseñanza en los posibles escenarios que pudiesen darse según la evolución de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, facilita materiales digitales interactivos que el docente puede seleccionar para organizar el aprendizaje de los alumnos.

72. Comisión Europea (2020: 5).

a la falta de impulso por parte del órgano de contratación (entre otras, STSJ Cat. 8-11-23, rec. 2101/2021).

4.3

Especialidades en la adjudicación y formalización del contrato

4.3.1

Órgano competente

La disposición adicional segunda de la LCSP no establece reglas especiales respecto a la competencia para la adjudicación de contratos de emergencia. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el art. 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que corresponde a la alcaldía la competencia para 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.

La comunicación al pleno no tiene valor constitutivo, de forma que la Administración ha contraído válidamente la obligación —y surge por tanto la obligación de pago— desde el momento en que se acuerda la emergencia (*mutatis mutandis*, SAN 20-12-2024, rec. 73/2023).

4.3.2

¿Debe el contratista reunir los requisitos de aptitud para contratar?

Como ya hemos señalado, los contratos de emergencia se adjudicarán sin sometimiento a “los requisitos formales de la ley”. En este sentido, se ha discutido si dentro de estos requisitos formales se incluyen las reglas relativas a la aptitud del contratista. Pues bien, el Informe JCCA Estado 24/01, de 3 de julio de 2001, tuvo ocasión de declarar que en los supuestos de tramitación de emergencia no existe obligación de exigir el requisito de clasificación, ni, por tanto, necesidad de dispensar tal requisito.

Siendo ello así, lo cierto es que también se ha afirmado que la “relación” de trámites no habilita cualquier relación contractual, pues deben mantenerse como regla general las exigencias de solvencia de las empresas contratistas y la ausencia de conflictos de intereses⁷³. Por su parte, tanto el Tribunal de Cuentas⁷⁴ como la JCCA Estado⁷⁵ han recomendado que los

⁷³. Gimeno Feliu (2022).

⁷⁴. ITC 1542/2023.

⁷⁵. Recomendación JCCA Estado de 3 de abril de 2025.

órganos de contratación, siempre que sea posible, realicen una verificación de los requisitos básicos de capacidad y solvencia de los adjudicatarios, en relación con las concretas prestaciones objeto del contrato, a la vista del contenido del art. 65.1 LCSP⁷⁶.

En mi opinión, las recomendaciones del Tribunal de Cuentas son ciertamente acertadas. En primer lugar, porque el hecho de que el contratista reúna los requisitos de capacidad y solvencia tiende a garantizar la calidad y la buena ejecución del contrato, además de prevenir conflictos de intereses en el marco de un procedimiento tendencialmente opaco. Pero, además, es la interpretación más adecuada desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea. Así, la DCP solo prevé la posibilidad de inaplicar los motivos obligatorios de exclusión de los licitadores con carácter excepcional cuando existan razones imperiosas de interés general como la salud pública o la protección del medio ambiente (art. 57.3 DCP). Es este el criterio que debe aplicarse, a nuestro juicio, en relación con el resto de condiciones de la aptitud para contratar.

4.3.3

Contenido del expediente

Dispone el art. 120 LCSP que el órgano de contratación podrá ordenar directamente la ejecución de lo necesario para salvar la situación excepcional y remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida contratando libremente lo necesario para ello, “sin sujetarse a los requisitos formales de la ley, incluso la existencia de crédito suficiente”. De hecho, el art. 39.1.b) LCSP no sanciona con nulidad la falta o insuficiencia de crédito.

Ahora bien, la ausencia de un mínimo soporte documental en el expediente, salvo en los supuestos de extrema urgencia, resulta difícilmente admisible, en tanto en cuanto puede dificultar la determinación del contenido de las obligaciones de las partes y comprometer la satisfacción del fin del contrato. Además, puede entorpecer el control de la elección del procedimiento de adjudicación. Por ello, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia que se trata de resolver, debería formarse un expediente en el que quede constancia de los documentos o antecedentes que resulten imprescindibles para avalar y constatar la existencia de las razones de emergencia y las necesidades a satisfacer que justifican el recurso a esta forma de tramitación excepcional⁷⁷.

En particular, si se interpreta literalmente el art. 120 LCSP no sería siquiera exigible el proyecto de obras cuando se trate de un contrato de

⁷⁶. Vid. igualmente DCE 221/2021, de 6 de mayo de 2021.

⁷⁷. Vid. ITC 1542/2023, de fiscalización de los contratos de emergencia.

obras⁷⁸. En este contexto, probablemente representa una alternativa a seguir la establecida en la Ley gallega 9/2019, de 11 de diciembre, ya citada, que sustituye en estos supuestos el proyecto de obra por un “documento técnico descriptivo”⁷⁹.

4.3.4

¿Deben solicitarse tres ofertas?

Del tenor del art. 120 LCSP parece desprenderse que, a diferencia del procedimiento negociado por extrema urgencia, en los casos de tramitación de emergencia no es necesario promover ningún tipo de concurrencia y, en consecuencia, pedir tres ofertas. En este sentido, la SAN 19-12-2024, rec. 43/2023, ha declarado que la Administración goza de una amplia discrecionalidad técnica para la adjudicación, pues no tiene que pedir varias ofertas, ya que puede adjudicar el contrato directamente a la empresa que estime apropiada para ello. Y si opta por pedir varias ofertas, no tiene que compararlas con arreglo a criterios de adjudicación previamente establecidos y tampoco tiene que seleccionar la oferta ajustándose a los trámites propios de un procedimiento de adjudicación ordinario⁸⁰.

Frente a todo lo anterior, los principios en los que se sustenta nuestro sistema de contratación pública exigen la promoción de un mínimo de competencia siempre que la situación de emergencia lo permita. Esta interpretación es la que ha mantenido la Comisión Europea, que, en relación con la crisis del COVID-19, ha insistido en que la adjudicación directa a un operador económico preseleccionado sigue siendo la excepción, si solo una empresa es capaz de cumplir los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia⁸¹. Por ello no ha de extrañar que el Tribunal de Cuentas⁸² y la JCCA Estado⁸³ hayan recomendado que, salvo en los supuestos en que la emergencia sea tal que la finalidad del contrato pueda verse comprometida, los órganos de contratación deban solicitar y obtener ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negociar los términos del contrato

78. En este sentido, Turrón Serra (2025). No obstante, advierte de la inexistencia de este documento en uno de los expedientes analizados el ITC 1542/2023.

79. Este tendrá un grado de desglose suficiente para permitir conocer el carácter, extensión, localización y finalidad de la actuación proyectada, así como una estimación económica aproximada. Dicho documento técnico, que será objeto de aprobación, servirá de base para la contratación de las obras por el procedimiento de emergencia, así como para la verificación de la adecuación de la actuación al plan urbanístico vigente y, en su caso, para otras tramitaciones que pudieran resultar necesarias atendiendo a las específicas características de la obra y a la situación concreta de emergencia (art. 23.3).

80. En este sentido, advierte la sentencia que la interdicción de la arbitrariedad de la Administración es el canon de control aplicable en tales circunstancias.

81. Comisión Europea (2020: 4).

82. Vid. ITC 1542/2023, de fiscalización de los contratos de emergencia.

83. Recomendación JCCA Estado de 3 de abril de 2025.

susceptibles de ello, así como proveerse, siempre que ello resulte posible, de referencias de los precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación.

4.3.5 Formalización del contrato

Establece el art. 37 LCSP que las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia. De esta forma, cuando se emplee la tramitación de emergencia es admisible incluso la contratación verbal, aunque, incluso en estos supuestos, el contrato deberá formalizarse por escrito de acuerdo con lo establecido en los arts. 153.6 LCSP y 36.2 LPAC⁸⁴, de forma que pueda garantizarse la correcta ejecución del mismo⁸⁵. Así, se ha insistido en que la formalización es especialmente necesaria en los contratos de emergencia que puedan beneficiarse de cualquier financiación comunitaria⁸⁶.

Ahora bien, en los casos —que serán los más habituales— en los que la Administración opte por la formalización del contrato, es en el momento de esta formalización cuando se produce el perfeccionamiento del mismo⁸⁷. Por lo demás, las distintas ampliaciones del contrato deberán también constar en el expediente⁸⁸. Finalmente, cabe plantearse qué sucede en el supuesto en que la empresa no firme el contrato de emergencia, aunque realice materialmente la prestación, por considerar insuficiente el precio ofrecido por la Administración. La STSJ País Vasco de 15-9-2025 (rec. 116/2025), relativa a un contrato de puesta a disposición de camas hospitalarias durante el estado de alarma, aun reconociendo el desacuerdo de las partes en el precio, concluye que deben abonarse los precios que ofreció la Administración, ya que la empresa no demuestra que estos, atendiendo a precedentes en el mismo ámbito u otros criterios objetivos *ad casum*, no sean adecuados y proporcionados a las condiciones de la prestación de emergencia, de cuya valoración se trata⁸⁹.

84. Entre otros, García Álvarez (2020: 14).

85. *Vid.* ITC 1542/2023.

86. Recomendación JCCA Estado de 3 de abril de 2025.

87. Sobre esta cuestión es de gran interés la STSJCan (Santa Cruz de Tenerife) 14-6-2022, rec. 186/2022, que considera que, habida cuenta de que la Administración opta por cierta tramitación escrita, se entiende que el perfeccionamiento se realiza con la formalización. Así, el rechazo de la adjudicataria a firmar el contrato escrito no se considera incumplimiento contractual (art. 211.1.f LCSP).

88. En el contexto del contrato de suministro, instalación y dotación de equipamiento básico de tres hospitales de campaña, formalizado por escrito, no se acoge la alegación de la empresa de que se pactó una ampliación de forma verbal, que no queda acreditada en el expediente (TSJVal 17-6-2025, rec. 240/2024).

89. Por otro lado, se infringe la teoría de los actos propios con la conducta de una empresa que dejó firmes y consentidos los actos que autorizaban la contratación y la propia adjudica-

4.3.6

Especialidades en la ejecución del contrato

Señala el art. 120.1.d) LCSP que, ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación. De esta forma, el régimen de ejecución y extinción del contrato de emergencia es, en principio, el ordinario.

Aun así, la Ley establece dos excepciones. En primer lugar, las prestaciones necesarias para cubrir la situación excepcional deberán comenzar a ejecutarse en el plazo máximo de un mes desde la declaración de la necesidad de las mismas por el órgano de contratación. Si se excediese ese plazo de un mes, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario (art. 120.1.c LCSP). Frente a lo anterior, la legislación especial dictada para hacer frente a la DANA de octubre de 2025 ha ampliado, en estos concretos supuestos, el plazo de ejecución a tres meses⁹⁰.

Por otro lado, en el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en el art. 120.1.c) LCSP, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

Además, la SAN 5-5-2025, rec. 458/2021, ha extendido el carácter poco formalizado de la adjudicación a la fase de ejecución del contrato. Así, ha declarado que cuando se produzca la “rescisión” del contrato de esas adjudicaciones urgentes e inmediatas ante situaciones catastróficas, se está ante un régimen especial de contratación. De esta forma, la resolución del contrato de emergencia —en aquel supuesto, por incumplimiento del contratista— no precisa de la consulta al Consejo de Estado o a los órganos consultivos correspondientes, ya que ello sería incompatible con la exigencia de la mayor inmediatez posible para llevar a cabo otra adjudicación que realice las obras necesarias.

Finalmente, algunas regulaciones especiales han incluido disposiciones *ad hoc* respecto a la contratación de emergencia que afectan a la ejecución del contrato. Así, el Real Decreto-ley 11/2019⁹¹ declara que para la tramitación de expedientes de contratación de obras no incluidas en el art.

ción del contrato a su favor, en las condiciones estipuladas con plena voluntad, y más tarde, ya ejecutadas y pagadas las obras, pretendía una revisión de oficio, al parecer, para devengar cantidades suplementarias por las obras ejecutadas (STSJCan —Santa Cruz de Tenerife— 26-7-2022, rec. 305/2022).

^{90.} Vid. disposición adicional octava del Real Decreto-ley 7/2024, relativo a los daños causados por la DANA entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

^{91.} Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. Vid. art. 1.

236.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, sin perjuicio de que su ocupación efectiva deberá ir precedida de la formalización del acta de ocupación. Por su parte, en el contexto de la crisis del COVID-19, el sistema de pago ordinario podía impedir *de facto* los suministros médicos más básicos, por lo que el Real Decreto-ley 7/2020 no solo permitió pagos anticipados respecto a todo tipo de contratos, sino que también se eximió al contratista de prestar garantía ex art. 198.3 LCSP⁹².

4.4

Tramitación de emergencia y encargos a medios propios

En la práctica, se ha planteado la duda de si las reglas del art. 120 LCSP, incluidas aquellas que permiten dispensar la necesidad de concurrencia previa de crédito y de la previa tramitación del expediente de contratación, son aplicables a los supuestos en los que, en una situación de crisis, la Administración competente recurre a un encargo a un medio propio.

Pues bien, el IJCCA Estado 14/2021 ha señalado que, aunque el régimen excepcional del art. 120 LCSP no contempla expresamente los encargos a medios propios personificados, puede entenderse implícita su mención, ya que el precepto se refiere a que se “podrá ordenar la ejecución de lo necesario”.

No obstante lo anterior, el informe citado recomienda una reforma legal que haga explícita dicha interpretación. En este sentido, esta solución ya se contempla en el art. 23 de la Ley gallega 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario.

4.5

El control de la contratación de emergencia

4.5.1

Contratación de emergencia y cumplimiento de las obligaciones de transparencia

La gestión de la crisis del COVID-19 ha servido para despejar algunas dudas respecto al alcance de las obligaciones en materia de transparencia en caso de empleo de la tramitación de emergencia, que parece haberse obviado

⁹². Como recordara González García (2020: 310), con carácter general el pago anticipado solo está previsto en el art. 198.3 LCSP, en un caso muy concreto: las actuaciones preparatorias del contrato de obra.

con anterioridad con relativa frecuencia⁹³. Desde el punto de vista doctrinal, ha existido un absoluto consenso en que la utilización de la tramitación de emergencia como rápida respuesta a las necesidades derivadas de la pandemia no supone, en modo alguno, una exoneración de las reglas relativas a la transparencia, ya que la información de qué y con quién se ha contratado debe ser una herramienta de rendición de cuentas que permita explicar a la ciudadanía en qué, cómo y cuánto se invierten los recursos públicos mediante contratación pública⁹⁴. Ese mismo criterio fue el seguido por la JCCA Estado⁹⁵ y la OIRESCON, que ha dedicado parte de sus esfuerzos al seguimiento de este tipo de contratos⁹⁶.

Del mismo modo, las obligaciones de publicidad activa que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y legislación autonómica concordante, están igualmente vigentes aunque se utilice la tramitación de emergencia. Como ha insistido Gimeno Feliu (2022), la información publicada en los portales de transparencia debe servir para legitimar la actuación administrativa, al existir un control político de esta⁹⁷. Y por ello —insiste el autor—, en cuanto que permite “dar luz” a las decisiones adoptadas (su racionalidad y su razonabilidad), es el principal escudo para preservar el principio de integridad en la contratación pública en estas situaciones excepcionales.

Por otro lado, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información que recoge igualmente la legislación sobre transparencia, no existen tampoco especialidades. Y así, en aquellos supuestos en los que se solicite determinada documentación que, dada la excepcionalidad del procedimiento de contratación, no conste en el expediente, se ha declarado que la Administración contratante está obligada a aclarar expresamente este extremo⁹⁸.

Finalmente, debe destacarse que algunas normas especiales han tratado de reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido debe destacarse la Ley 9/2023, de 19 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña, que encomienda a la Junta Consultiva de Contratación Pública

93. La ausencia de publicación de los contratos de emergencia antes de la pandemia es constatada por OIRESCON (2022: 61).

94. Gimeno Feliu (2020). En el mismo sentido, entre otros, Miranzo Díaz (2020) y Gamero Casado (2020).

95. Nota informativa de 10 de abril de 2020 sobre tramitación de emergencia de los contratos por los que se instrumentan medidas de lucha contra el COVID-19.

96. En especial, OIRESCON (2021) y OIRESCON (2022).

97. Sobre la distinta función de los perfiles de contratante y de los portales de transparencia *vid.* Sanmartín Mora (2014).

98. RCTBG 684/2025, de 9 de junio de 2025, respecto a expedientes sobre contratación de emergencia para reparación de daños en las playas causados por la DANA. En un sentido similar, RCTBG 17/2022, de 17 de junio de 2022.

la redacción, cuando haya finalizado el período de sequía, de un informe final que incluya una lista de todas las obras y otras actuaciones prioritarias que se hayan licitado, el coste que hayan tenido para la Administración y la utilidad que hayan aportado.

4.5.2

El control de la tramitación de emergencia: la discutible exclusión del recurso especial en materia de contratación

El art. 44 LCSP, relativo al recurso especial en materia de contratación, dispone literalmente que “no se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia”. De esta forma, tanto los tribunales administrativos de recursos⁹⁹ como la jurisprudencia¹⁰⁰ han declarado inadmisibles los recursos especiales planteados frente a actuaciones derivadas de expedientes de emergencia. Con una ya lejana excepción, la RTACRC 1-1-2017 (rec. 1217/2016), que admitió la competencia del Tribunal para enjuiciar determinado contrato de emergencia utilizando un sólido argumento: el hecho de que el órgano de contratación considere que concurren circunstancias que justifican la tramitación del procedimiento por emergencia no excluye sin más la posible competencia para entrar a valorar si, efectivamente, la utilización de dicho procedimiento excepcional resultó conforme a derecho, pues en otro caso el órgano de contratación podría eludir la oportuna revisión, mediante la mera invocación de tales circunstancias.

A mi juicio, la regulación contenida en la LCSP supone claramente una incorrecta transposición de la Directiva Recursos¹⁰¹, pues no existe en la norma europea ningún tipo de exclusión del ámbito de aplicación del remedio que opere en razón del procedimiento de adjudicación empleado. Antes al contrario, cuando se trate de actuaciones incardinadas en un procedimiento negociado sin publicidad, para evitar que un eventual recurso paralice una actuación que se considere inaplazable, lo que permite la Directiva es que los Estados miembros prevean la inaplicación del periodo suspensivo que media entre adjudicación y formalización (*vid.* art. 2 ter)¹⁰², lo que resulta

⁹⁹. RRTACRC 13-2-2020 (rec. 1695/2019), 13-5-2022 (rec. 393/2022), 28-5-2021 (rec. 470/2021) y 14-5-2021 (rec. 421/2021), y ATACP Ar. 5-2-2018 (rec. 7/2018).

¹⁰⁰. En el mismo sentido, *vid.* STSJ Asturias de 8-4-2022 (rec. 806/2020) y STSJ Aragón de 16-7-2020 (rec. 85/2018).

¹⁰¹. Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras.

¹⁰². Como es sabido, el plazo suspensivo que se incorpora en nuestro derecho en el art. 153.3 LCSP.

especialmente útil en todos los casos de extrema urgencia (cdo. 8). Dicho en otros términos, la Directiva Recursos entiende que es suficiente garantía que exista un procedimiento postcontractual¹⁰³ rápido y eficaz, a la vista de que una situación de extrema urgencia se compadece mal con el eventual carácter suspensivo de la adjudicación¹⁰⁴. De hecho, como ya hemos señalado, a esta posibilidad se ha acogido el Real Decreto-ley 14/2022, en relación con la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.

Por todo lo anterior, en mi opinión es inaplazable la reforma de la LCSP para evitar este evidente incumplimiento del derecho europeo y esta drástica reducción del control de uno de los procedimientos que más potencia- lidad tiene para vulnerar los principios en los que se basa todo sistema de contratación. Y es que, aunque hubiera un cambio en la interpretación de los tribunales administrativos y entraran a conocer al menos la concurrencia del supuesto habilitante para la tramitación de emergencia, debe advertirse que cuando la emergencia no sea incompatible con la promoción de cierta competencia en el procedimiento —es decir, en aquellos casos en los la tramitación de emergencia adopte una modalidad más formalizada—, el cumplimiento de las garantías de igualdad de trato entre los candidatos y licitadores debiera igualmente ser objeto de control¹⁰⁵. Por lo demás, la posibilidad de recurrir estos actos debería ir acompañada de la supresión del plazo suspensivo, pues una adecuada garantía del interés público es incompatible con la suspensión en el caso de prestaciones que requieran una ejecución inmediata.

En todo caso, y más allá de todo lo anterior, en la actualidad se produce la paradójica situación de que, si bien la utilización del procedimiento negociado por extrema urgencia puede ser controlada incluso a través de la impugnación indirecta de los pliegos¹⁰⁶, la tramitación de emergencia —que

¹⁰³. Díez Sastre (2012: 122).

¹⁰⁴. Precisamente, en algunas decisiones jurisprudenciales el carácter suspensivo del recurso se ha utilizado como argumento para justificar la inadmisión. *Vid.* STSJ Aragón 16-7-2020 (rec. 85/2018).

Debe recordarse que, como cláusula de cierre del sistema, la norma europea también prevé la interposición del recurso frente a adjudicaciones de contratos ya formalizados (arts. 39.1 y 50.2 LCSP). Sobre ello, Gallego Córcoles (2011).

¹⁰⁵. No debe olvidarse que el art. 1.5 de la Directiva Recursos establece que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, cuando dichas decisiones hayan infringido el derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.

¹⁰⁶. Así, la RTACRC 14-9-2023, rec. 1197/2023, afirma literalmente que “resulta obvio que la elección del procedimiento negociado sin publicidad sin que concurren las circunstancias del art. 168 de la LCSP se incardinaría en el supuesto de nulidad contemplado en el art. 47.1.e de la LPACAP”.

tiene un carácter todavía más excepcional— queda fuera de la vía de recurso que se ha demostrado de mayor utilidad.

5

Reflexiones finales

El abanico de situaciones críticas a las que ha de enfrentarse la gestión local es suficientemente amplio para abarcar desde las vinculadas a graves catástrofes naturales hasta las relacionadas con garantizar la continuidad de la actividad de la Administración, comprometida en ocasiones por incidencias bien en la ejecución de un contrato previo bien en la licitación ordinaria. Por ello, los instrumentos de respuesta son también heterogéneos: tramitación urgente, procedimiento negociado por imperiosa urgencia y tramitación de emergencia. El estudio realizado sobre la configuración y aplicación práctica de cada uno de estos instrumentos permite identificar elementos comunes y formular varias propuestas de mejora.

En relación con los elementos comunes, existe, en primer lugar, un requisito previo para que pueda emplearse cualquiera de estas modalidades de respuesta: que la necesidad de actuar con celeridad no se derive de una actuación imputable al órgano de contratación. Así se ha exigido incluso cuando se trata de la tramitación de urgencia, ya que la reducción de los plazos que conlleva provoca una merma en las posibilidades de concurrencia.

En segundo lugar, el principio de proporcionalidad ha de regir el diseño de la medida procedimental adoptada. Ello es especialmente evidente cuando se emplea la tramitación de emergencia. A la vista de la experiencia posterior a la crisis del COVID-19, la expedita forma de tramitación que contiene el art. 120 LCSP solo está disponible para supuestos de auténtica emergencia, es decir, para aquellos casos muy excepcionales que históricamente motivaron esta forma de inaplicación de las normas ordinarias de contratación pública. En los demás casos, se exigen una serie de garantías (constancia documental del objeto del contrato, petición a tres ofertas, etc.) que acercan la tramitación de emergencia al procedimiento negociado por imperiosa urgencia. Al margen de ello, cuando se emplee este último, también será necesario hacerlo bajo el prisma del principio de proporcionalidad, que implica, por ejemplo, que el alcance del contrato se defina de forma que abarque tanto temporal como materialmente solo aquello que sea necesario para hacer frente a la situación crítica. Pero, además, de la aplicación del principio de proporcionalidad se deriva que la decisión de utilizar

cualquiera de estos mecanismos deba valorarse caso a caso por el órgano de contratación, sin que sean suficientes las declaraciones genéricas.

En tercer lugar, resulta llamativo que en situaciones críticas concretas se tienda a aprobar legislación sectorial por la que se introducen modulaciones, ya sea a la tramitación de urgencia, de emergencia o al procedimiento negociado sin publicidad. Esta constatación pone de relieve que probablemente sea necesario introducir mejoras en cada uno de los instrumentos.

En otro orden de consideraciones, aunque faltan estudios empíricos que permitan conocer hasta qué punto la regulación actual permite que la tramitación de urgencia sea realmente más ágil que la ordinaria y qué impacto real tiene en la competencia, en principio no parece que se emplee con especial intensidad en situaciones críticas. Por ello, con ocasión del PRTR se introdujeron reformas puntuales que quizá, valorada esta experiencia, pudieran servir de referente para una modificación del art. 119 LCSP que permita que en algunos casos se acuda a esta forma de tramitación acelerada y no a un procedimiento excepcional.

Desde otra perspectiva, por un lado, se está produciendo una innegable procedimentalización de la tramitación de emergencia, y, por otro, se detecta ya una cierta tendencia sectorial hacia la desburocratización del procedimiento negociado sin publicidad. A mi juicio, sería deseable que dichos procedimientos confluyeran en una única forma, la del procedimiento negociado sin publicidad, reconocida en el derecho de la Unión Europea, introduciendo las reformas necesarias para que este último procedimiento tuviera la potencialidad de proporcionar respuestas ágiles ante situaciones de crisis.

Finalmente, el contrapeso a la excepción de las normas generales de contratación ha de ser, innegablemente, el refuerzo de los mecanismos de control. En este sentido, si bien se ha incrementado la rendición de cuentas a través de la consagración efectiva del principio de transparencia, que no se incluya en el objeto del recurso especial en materia de contratación la tramitación de emergencia no solo supone una llamativa quiebra del sistema, sino también un claro incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

6

Bibliografía

- Carbonero Gallardo, J. M. (2010). *La adjudicación de los contratos públicos*. Madrid: La Ley.
- Comisión Europea. (2020). *Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19* (DOUE de 1 de abril de 2020).
- Díez Sastre, S. (2012). *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: La Ley - Marcial Pons.
- Gallego Córcoles, I. (2011). Contratos públicos y régimen cualificado de invalidez: supuestos especiales y cuestión de nulidad. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de Contratos Públicos 2010*. Madrid: Civitas.
- Gallego Córcoles, I. (2014). Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de los Contratos Públicos 2013*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gallego Córcoles, I. (2018). Los procedimientos abiertos, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y diálogo competitivo. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gallego Córcoles, I. (2020). Los procedimientos de contratación en tiempos de crisis. En especial, contrataciones conjuntas transfronterizas y tramitación de emergencia. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de Contratos Públicos 2019*. Madrid: Civitas.
- Gallego Córcoles, I. (2021). Oscuros atajos en la gestión de los fondos de recuperación: la tramitación de emergencia. *Observatorio de contratación pública*, 18/02/2021. Disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/oscuras-atajos-en-la-gestion-de-los-fondos-de-recuperacion-la-tramitacion-de-emergencia>.
- Gallego Córcoles, I. (2023). Impacto de la pandemia, recuperación económica y cambios recientes en la legislación de contratos públicos en España (pp. 133-150). En F. Di Lascio e I. Martín Delgado (coords.). *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*. Roma: RomaTre-Press.
- Gamero Casado, E. (2020). Transparencia y contratación de emergencia ante el Covid-19. *Observatorio de Contratación Pública*, 16/04/2020. Disponible en:

<https://obcp.es/opiniones/transparencia-y-contratacion-de-emergencia-ante-el-covid-19>.

García Álvarez, G. (2020). Contratación pública de emergencia y COVID-19: luces y sombras. En J. I. Muratorio (dir.). *Impacto de la crisis sanitaria por COVID-19 en la contratación pública europea y latinoamericana*. Buenos Aires: Thomson Reuters.

García Martínez, S. y Silvestre Delgado, S. (2023). Las relaciones entre las secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas desde el punto de vista del control externo. *Revista Española de Control Externo*, 73, 64-85.

Gimeno Feliu, J. M.^a (2020). La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87.

Gimeno Feliu, J. M.^a (2022). Contratación pública en situaciones excepcionales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.

González García, J. V. (2020). COVID-19 y contratación pública: tramitación de emergencia práctica y otras cuestiones. En D. Blanquer (coord.). *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Guillén Carrau, J. (2018). Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, 281-319.

Herrero del Campo, C. (2021). El periplo accidentado de la contratación de emergencia. *Revista Galega de Administración Pública*, 62.

Lomas Hernández, V. (2024). El expediente de contratación. En E. Camero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (2.^a ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Martínez Fernández, J. M. (2017). Comentario al art. 120. En VV. AA. *Contratación del Sector Público Local* (4.^a ed.). La Ley.

Martínez Fernández, J. M. (2020). Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP. *Observatorio de Contratación Pública*, 18/11/2020. Disponible en: <https://obcp.es/opiniones/apuntes-para-la-gestion-contractual-de-los-fondos-comunitarios-de-recuperacion-del-mfp>.

Miranzo Díaz, J. (2020). El principio de integridad y rendición de cuentas en la contratación pública durante la crisis del COVID-19. En J. I. Muratorio (dir.). *Impacto de la crisis sanitaria por COVID-19 en la contratación pública europea y latinoamericana* (pp. 87-94). Buenos Aires: Thomson Reuters.

- OIRESCON. (2020). *Compendio de disposiciones sobre contratación pública durante la declaración del estado de alarma derivado del COVID-19*.
- OIRESCON. (2021). *Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia*.
- OIRESCON. (2022). *Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021*.
- OIRESCON. (2025). *Informe anual de supervisión. Las cifras de la contratación pública en 2024*.
- Pascua Mateo, F. (2020). La contratación administrativa ante la COVID-19. *Revista de Administración Pública*, 213, 439-478.
- Pernas García, J. J. (2021). Comprar “rápido” y “estratégicamente” en la ejecución de fondos Next Generation. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de compras públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XX, 155-216.
- Sanmartín Mora, M.^a A. (2014). Las nuevas obligaciones de transparencia en materia de contratos que impone la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En J. M.^a Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2013*. Madrid: Civitas.
- Serrano Chamizo, J. (2020). Tres cosas que deberían desaparecer de la ley de contratos (y nadie las echaría de menos). *La parte contratante*, 16/06/2020. Disponible en: <https://lapartecontratante.blog/2020/06/16/tres-cosas-que-deberian-desaparecer-de-la-ley-de-contratos-y-nadie-las-echaria-de-menos-por-javier-serrano-chamizo/>.
- Turrón Serra, J. (2025). Los contratos administrativos de emergencia en la administración local. *Observatorio de Contratación Pública*, 14/07/2025. Disponible en: <https://obcp.es/opiniones/los-contratos-administrativos-de-emergencia-en-la-administracion-local>.

La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias¹

CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ

*Profesora ayudante doctora de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba*

- 1. Introducción**
- 2. La importancia de la planificación en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias**
- 3. El rol de la Administración municipal en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias**
 - 3.1. Competencias municipales en urbanismo
 - 3.2. Competencias municipales en protección civil
- 4. Los planes de ordenación municipal y urbana**
 - 4.1. La obligatoria inclusión de un mapa de riesgos naturales en el estudio ambiental estratégico
 - 4.2. La necesaria consideración de las previsiones sectoriales sobre riesgos naturales
 - 4.3. Un ejemplo
- 5. Los planes de emergencia municipal**
 - 5.1. Introducción: los planes de protección civil
 - 5.2. Encuadre de los planes de emergencia municipal
 - 5.3. Contenido de los planes de emergencia municipal
- 6. La coordinación interadministrativa en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias: la necesaria coherencia entre planes**
- 7. El recurso a la inteligencia artificial para prevenir riesgos y gestionar emergencias**
- 8. Conclusiones**
- 9. Bibliografía**

Resumen

El trabajo analiza el papel esencial de la planificación en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias, destacando la necesidad de integrar la dimensión del riesgo en las políticas públicas, especialmente en el ámbito local. Se examinan las competencias municipales en urbanismo y protección civil, poniendo de relieve cómo estas inciden directamente en la reducción de la vulnerabilidad de la población y en la respuesta ante situaciones de emergencia. Se estudia el contenido y

Artículo recibido el 15/01/2026; aceptado el 30/01/2026.

1. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía ProyExcel_00903 y del Proyecto PID2022-138118NB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación. Grupo SEJ-196.

función de los planes de ordenación municipal y urbana, subrayando la importancia de incorporar mapas de riesgos naturales y de atender adecuadamente a las previsiones sectoriales. Asimismo, se abordan los planes de emergencia municipal, su encuadre en el sistema de protección civil y los elementos que deben integrar. El trabajo destaca la necesidad de coherencia entre la planificación urbanística, sectorial y de protección civil, insistiendo en la coordinación interadministrativa como condición indispensable para una gestión integral del riesgo. Finalmente, se apunta el potencial de la inteligencia artificial en este ámbito.

Palabras clave: *riesgos; emergencias; planificación municipal; protección civil; urbanismo.*

Municipal planning in the face of risks and emergencies

Abstract

This article analyzes the essential role of planning in risk prevention and emergency management, highlighting the need to integrate the risk dimension into public policies, especially at the local level. Municipal competencies in urban planning and civil protection are examined, emphasizing how these directly impact the reduction of population vulnerability and the response to emergency situations. The content and function of municipal and urban development plans are studied, underlining the importance of incorporating natural risk maps and adequately addressing sectoral provisions. Likewise, municipal emergency plans are addressed, regarding their framework within the civil protection system and the elements they must integrate. The article highlights the need for coherence between urban, sectorial, and civil protection planning, emphasizing inter-administrative coordination as an indispensable condition for comprehensive risk management. Finally, the potential of artificial intelligence in this field is noted.

Keywords: risks; emergencies; municipal planning; civil protection; urban planning.

1

Introducción

Según el informe sobre el estado del clima en Europa correspondiente a 2024, ese año fue el más cálido jamás registrado y no se ha tratado de algo puntual, sino de una tendencia que se viene constatando desde hace un tiempo, pues los últimos diez años también han sido los más cálidos jamás registrados. Del mismo modo, destaca el informe que la temperatura media anual de la superficie del mar en los océanos no polares también ha alcanzado un máximo histórico en 2024. Todo esto ha contribuido a que los glaciares sigan derritiéndose y ha provocado olas de calor cada vez más frecuentes y severas, así como sequías generalizadas en el sur de Europa. Igualmente, se han observado cambios en el patrón de precipitaciones, incluido un aumento de la intensidad de los fenómenos más extremos, lo que puede provocar un aumento de las inundaciones y probablemente haya contribuido a algunos de los fenómenos más catastróficos observados en 2024. En concreto, España es uno de los países europeos con más alto nivel de riesgo de inundación y es el quinto país europeo por volumen de población expuesta a las inundaciones (Olcina Cantos, 2018: 65). Además, en nuestro país las inundaciones constituyen el riesgo natural de mayor entidad en número de vidas e impacto económico (Navarro Ortega, 2020: 934).

El derecho debe estar preparado para afrontar este tipo de escenarios, cada vez más recurrentes. La actividad de gestión de emergencias y protección civil desempeña un papel fundamental para minimizar los efectos de incidentes de este tipo (Lara Ortiz, 2025: 75), pero debe apostarse en mayor medida por el análisis de riesgos y la prevención (Rodríguez Florido, 2025: 156). Aunque no todos los desastres pueden evitarse, la prevención se demuestra como una herramienta fundamental para minimizar los daños derivados de determinados eventos. Por ejemplo, con una adecuada normativa y gestión de los espacios forestales puede evitarse que el aumento de las precipitaciones tenga consecuencias devastadoras (Sarasibar Iriarte, 2023: 387); una adecuada gestión territorial puede prevenir la ignición del fuego y su propagación (Agudo González, 2011: 374); y con una correcta ordenación urbanística de los suelos se pueden limitar los daños derivados de las inundaciones (Escartín Escudé, 2018: 84).

Como explica Olcina, “la imprevisibilidad de los peligros naturales, salvo en el caso de los terremotos, es un sofisma que atenta contra la seguridad de las personas” (Olcina Cantos, 2018: 66). La ciencia ha demostrado que una adecuada previsión y planificación pueden resultar fundamentales para minimizar las consecuencias derivadas de los riesgos naturales. La reducción

del riesgo de desastre pasa por instaurar medidas preventivas (Esteve Pardo, 2021: 169), entre las que se encuentran la identificación y evaluación de los diferentes riesgos —mediante la elaboración y actualización de cartografía— y la consecuente planificación.

El análisis e identificación de los riesgos naturales no es una opción para la Administración, sino una obligación ligada a la garantía de seguridad de las personas y bienes. Si la Administración ejerce sus competencias sin considerar la existencia de potenciales riesgos, podrá ser responsable de los eventuales daños derivados de su materialización. La tragedia de Biescas, en la que murieron 87 personas a causa de una riada en 1996, puso de manifiesto que la Administración se encuentra obligada a sopesar los riesgos naturales antes de tomar sus decisiones². No podrán ampararse las Administraciones en la exención de responsabilidad patrimonial por fuerza mayor en cualquier caso de catástrofe natural, pues el avance de la ciencia consiente la adopción de medidas preventivas tendentes a paliar las consecuencias de los potenciales fenómenos naturales (Esteve Pardo, 2021: 171).

De hecho, puede decirse que en los últimos años ha cambiado el paradigma. Lo demuestra el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, cuando en su art. 5 impone a las instituciones de la Unión y los Estados miembros garantizar “un avance continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático”.

La Administración está llamada a identificar los potenciales riesgos de los territorios y a actuar en consecuencia. Y la Administración más cercana a los riesgos es la local. Precisamente por eso, la Oficina para la reducción de riesgos de desastre de Naciones Unidas, dentro de su Marco Sendai para 2015-2030, ha apuntado que es a escala local donde los patrones de exposición al riesgo, vulnerabilidad, capacidades adaptativas y resiliencia se perciben de forma directa, por lo que es de gran importancia que los actores locales formen parte de los procesos de planificación frente a los riesgos (UNDRR Annual Report 2019).

En este trabajo pretendo transmitir la idea de que la Administración municipal, más allá de planificar la gestión de las emergencias, desempeña un papel fundamental en la reducción de los efectos perjudiciales derivados de los riesgos naturales. Trataré, en definitiva, de explicar cómo los ayuntamientos pueden combatir los riesgos mediante el ejercicio ordinario de sus

2. En concreto, fue la SAN de 21 de diciembre de 2005 (ECLI:ES:AN:2005:5476) la que declaró que las Administraciones pueden resultar responsables de las catástrofes naturales cuando no han estudiado ni valorado los potenciales riesgos al ejercer sus competencias. En el caso, la Administración había permitido la construcción de un camping en una zona con riesgo de inundación.

competencias (fundamentalmente, las urbanísticas y las de protección civil), pudiendo así contribuir a una reducción del número de emergencias y a que el impacto de las que aparezcan sea el menor posible.

En primer lugar, pondré el foco en el planeamiento urbanístico, pues la legislación sectorial ha contribuido en los últimos años a que se convierta en una herramienta crucial para la prevención de riesgos. Las limitaciones impuestas por la normativa a la ordenación urbanística del suelo no solo se encaminan a la preservación de los recursos naturales, sino que en gran parte vienen motivadas por la protección y seguridad de los ciudadanos y sus bienes frente a los numerosos riesgos que pueden aparecer con relación al suelo. En segundo lugar, me centraré en los planes de emergencia municipal (en adelante, PEM); en concreto, en la parte dedicada a la prevención (análisis e identificación de riesgos).

2

La importancia de la planificación en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias

Como señalaba tempranamente Ariño, la planificación es el “proceso encaminado a determinar las decisiones óptimas que los miembros de la organización han de tomar” (Ariño Ortiz, 1972: 144). Esta concepción sigue plenamente vigente, si bien en la actualidad la planificación se ha consagrado como un tipo específico de actividad administrativa, caracterizado por tener como objeto principal el diagnóstico de una determinada realidad y la fijación de objetivos orientados a su transformación o gestión.

Desde una perspectiva procedimental, la actividad planificadora suele articularse en una serie de etapas bien definidas: en primer lugar, la obtención y el tratamiento de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico); en segundo término, la fijación de los objetivos perseguidos; y, finalmente, la determinación de los medios necesarios para alcanzarlos mediante la ponderación entre distintas alternativas (Rodríguez de Santiago, 2023: 20). Esa ponderación conlleva un juicio administrativo de valor (discrecionalidad). Y como resultado de la planificación, surge el plan (Rodríguez de Santiago, 2022: 9).

La planificación constituye hoy una técnica omnipresente en la actuación del poder ejecutivo (Rodríguez de Santiago, 2022: 9). Por eso hay planes con contenidos tan diversos y formas jurídicas tan distintas³. Hay planifica-

3. Los planes cumplen, en el proceso de determinación progresiva del derecho, una función intermedia entre la legislación y su ejecución. La cuestión es que nuestro ordenamiento jurídico no contempla un *tertium genus* intermedio entre la norma y el acto. Por ello, respecto a cada tipo de plan hay que determinar si se trata de una norma o de un acto, en función de su conte-

ción socioeconómica, de infraestructuras, ambiental, territorial y urbanística, planificación interna de la actuación administrativa, etc.

En este trabajo prestaré atención a aquellos planes municipales que pueden contribuir a reducir el impacto de la materialización de riesgos naturales y, por tanto, a una adecuada gestión de las posibles emergencias: los planes de ordenación municipal y urbana y los planes de emergencia municipal.

La especial importancia de la planificación en materia de riesgos y emergencias resulta fácilmente comprensible. Solo a través de una adecuada previsión de los riesgos y de una programación coherente de las actuaciones públicas es posible reducir tanto la frecuencia como la magnitud de las emergencias. De entre las distintas fases del proceso planificador, adquiere aquí una relevancia singular la fase inicial de diagnóstico, pues es en ella donde deben identificarse y evaluarse los potenciales riesgos naturales existentes en el ámbito territorial afectado por el plan. Sobre esta base, en las fases posteriores la Administración ha de definir los objetivos de la planificación y ponderar las distintas alternativas disponibles para alcanzarlos, integrando consideraciones de seguridad y sostenibilidad.

Por otra parte, procede señalar que la planificación se ha demostrado un cauce idóneo para canalizar la colaboración y la coordinación entre distintos órganos administrativos y entre distintas Administraciones (Vaquer Caballería, 2023a: 455). Es esta una de las razones por las que asistimos a la renovada vitalidad de la planificación en toda Europa: una distribución competencial siempre más descentralizada hace más necesarias que nunca la coordinación y la colaboración (Parejo Alfonso, 2020: 142-143).

Esta función coordinadora resulta especialmente valiosa en el ámbito de la prevención de riesgos naturales y gestión de las emergencias, pues el marco normativo se caracteriza aquí por su complejidad y dispersión (Aguado González, 2011: 375). La colisión de diferentes competencias —en materia de protección civil, dominio público hidráulico, medio ambiente y ordenación del territorio— hace que nos encontremos con un régimen jurídico de prevención de emergencias fragmentado y caótico. En este sentido, la planificación puede resultar una buena aliada para conseguir la coordinación. El problema, como se verá, es que existe un buen cúmulo de planes, de

nido, de su finalidad, de su envergadura, o, en ocasiones, de las exigencias de la Unión Europea. A veces, incluso puede ocurrir que determinados planes los apruebe el legislador mediante una ley. En ese caso, la planificación no habrá sido una actividad administrativa. Por ello, el Tribunal Supremo ha concluido que “no puede predicarse una naturaleza jurídica, en abstracto, para todos los instrumentos de planificación que se aprueban, debiendo atenderse singularmente al carácter y contenido de los mismos” (STS de 18 de julio de 2023, ECLI:ES:TS:2023:3410). En definitiva, hay que aceptar que el plan, aunque forma típica de actuación administrativa, “no se reconduce necesariamente a alguna de las formas jurídicas clásicas” (Rodríguez de Santiago, 2023: 27).

naturaleza muy diferente, que persiguen proteger a las personas y los bienes (Menéndez Rexach, 2018: 45), pero en muchas ocasiones se encuentran desconectados los unos de los otros y no es fácil conocer las relaciones de prevalencia entre planes (Agudo González, 2011: 384), pudiendo conducir todo ello a la ineficacia del sistema.

3

El rol de la Administración municipal en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias

La Administración local ocupa una posición clave en la prevención de los daños derivados de los riesgos naturales y en la gestión de situaciones de emergencia, al actuar como el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y al territorio. Su papel resulta especialmente relevante en el ámbito de las competencias urbanísticas y de protección civil, donde confluyen la planificación, la ordenación del suelo y la adopción de medidas preventivas frente a posibles emergencias.

A través del planeamiento urbanístico, los municipios pueden integrar criterios de seguridad y sostenibilidad que reduzcan la exposición y la vulnerabilidad frente a los riesgos, mientras que, mediante sus competencias en materia de protección civil, asumen la responsabilidad de elaborar y ejecutar planes de emergencia. En este contexto, la acción local no solo constituye la primera línea de respuesta ante una emergencia, sino también un instrumento esencial de anticipación y resiliencia territorial, que exige la coordinación con otras Administraciones y la aplicación efectiva del principio de precaución.

3.1

Competencias municipales en urbanismo

Siguiendo a Sánchez Morón, podemos definir la ordenación del territorio como “una actividad de los poderes públicos que tiene por objeto establecer, con carácter global e integrador, un marco de referencia espacial, planificado y, por lo tanto, racionalizado, para los asentamientos de la población y para el ejercicio de cualesquiera actividades humanas” (Sánchez Morón, 1990: 85). Se trata, por tanto, de una función pública de carácter estratégico, orientada a organizar el uso del espacio desde una perspectiva supramunicipal y con una vocación integradora de intereses sectoriales diversos.

El urbanismo, por su parte, constituye una manifestación específica de la ordenación del territorio, centrada en la regulación del uso del suelo. A través del urbanismo, se concretan, a escala municipal, las determinaciones territoriales superiores, y se ejercen competencias decisivas para la configuración del modelo de ciudad.

Aunque ordenación del territorio y urbanismo aparecen estrechamente vinculados, se trata de técnicas de planificación diferenciadas. Lo ha reconocido de forma reiterada el Tribunal Supremo, al negar que los planes urbanísticos puedan considerarse meros instrumentos “de desarrollo” de los planes territoriales, y afirmar que ambos responden a planeamientos de naturaleza, contenido y competencia distintos (Vaquer Caballería, 2023b: 673).

La ordenación del territorio es una materia de competencia autonómica (art. 148.1.3 CE). Son las comunidades autónomas las que elaboran el plan de ordenación territorial de cada región, con el que establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio y configuran el marco de referencia para los demás planes e instrumentos de nivel subregional. Los municipios, por su parte, tienen competencias en urbanismo (art. 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —en adelante, LRBRL—) y, conforme a ellas, son los encargados de elaborar los planes de ordenación municipal y urbana, entre otros. Todos estos planes comportan un proceso de elección entre diversas alternativas. La elección se realiza en función de una serie de criterios (ambientales, socioeconómicos...), pero en este trabajo me centraré en destacar la importancia de los criterios relacionados con la prevención de riesgos y emergencias.

Desde la perspectiva de la prevención de riesgos naturales, las competencias municipales en urbanismo adquieren una relevancia singular. Las decisiones sobre clasificación y calificación del suelo, la delimitación de ámbitos urbanizables, la localización de infraestructuras y equipamientos o la intensidad de los usos permitidos influyen de manera directa en la exposición de personas y bienes a riesgos como inundaciones, deslizamientos de terreno o incendios forestales. Una deficiente ordenación de los usos del suelo ha contribuido en el pasado a la producción de inundaciones y a la verificación de otros tipos de fenómenos, y a que sus consecuencias hayan sido en algunos casos devastadoras. Por el contrario, la correcta calificación urbanística de los suelos afectados por riesgos naturales resulta un elemento clave en la protección frente a estos riesgos⁴ (Escartín Escudé, 2018: 83, 95).

La integración de la variable “riesgo” en el planeamiento urbanístico municipal se presenta, así, como una exigencia inherente a una concepción

4. Partiendo de esta premisa, la Ley de Aguas ha optado por limitar los posibles usos del suelo en las zonas inundables, como técnica para garantizar la seguridad de las personas y los bienes en estas zonas (art. 11.3 TRLA).

moderna y responsable del urbanismo. A través de sus competencias en esta materia, los municipios están en condiciones de anticipar escenarios de riesgo y de condicionar el uso del suelo a criterios de seguridad, evitando la ocupación de zonas especialmente expuestas o imponiendo limitaciones y medidas correctoras allí donde el riesgo no pueda eliminarse por completo. De este modo, el urbanismo municipal se configura como un instrumento preventivo de primer orden, complementario de las políticas de protección civil y gestión de emergencias.

3.2

Competencias municipales en protección civil

De un tiempo a esta parte, la protección civil se ha venido definiendo como “una modalidad de la seguridad pública en la que el riesgo o peligro que la define, al no provenir específicamente de comportamientos humanos susceptibles de un previo control, sino, por lo común, de hechos naturales imprevisibles e inevitables (*vis major*), antes se organiza con vistas a asegurar una eficaz actuación reparadora en favor de los damnificados, una vez ocurrido el siniestro, que a prevenir éste por anticipado” (De la Morena y De la Morena, 1986: 332)⁵.

Tradicionalmente, en el ámbito de la protección civil, se ha puesto el foco en la respuesta y recuperación de los desastres ocurridos, descuidándose la anticipación y evitación de los riesgos (Garrido Manrique, 2018: 117). Sin embargo, en una época marcada por el cambio climático y los fenómenos naturales extremos, parece necesario matizar esta definición y otorgar importancia a la faceta preventiva de la protección civil⁶, que viene dada por: 1) la previsión de los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse; y 2) la planificación de los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo (art. 3 de la Ley

5. La doctrina advierte una fuerte *vis expansiva* del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, SNPC), que se extiende para hacer frente a todo tipo de emergencias y catástrofes, como las ambientales o sociales e incluso sanitarias (Ochoa Monzó, 2023: 366; Cierco y Salamero, 2023: 433) o las derivadas de la acción humana (Lucas Tobajas, 2023: 57-58). En este trabajo, no obstante, pondré el foco de atención en las emergencias o catástrofes provocadas por riesgos naturales.

Esta *vis expansiva* de la protección civil como herramienta fundamental en la gestión de las crisis se confirma con su integración en el ámbito de la Seguridad Nacional y, en concreto, en la Estrategia de Seguridad Nacional (Lucas Tobajas, 2023: 79).

6. Como explica Lucas Tobajas, “el análisis pormenorizado de los efectos de las catástrofes acaecidas ha revelado la ineficacia de un sistema sustentado en tareas de intervención como ocurría en los orígenes del servicio de protección civil y ha advertido de la necesidad de prever y analizar las amenazas y riesgos existentes que pudieran provocar un daño” (Lucas Tobajas, 2023: 91).

17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; en adelante, LSNPC)⁷.

La protección civil forma parte de la materia competencial de seguridad pública⁸. De hecho, toda la LSNPC, según dice su disposición final primera, se ha dictado al amparo del art. 149.1.29 CE⁹. En consecuencia, parece ser competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, como indica Barcelona Llop, “a efectos de la distribución de competencias, la protección civil no se agota en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución” (Barcelona Llop, 2007: 106-117), lo que explica que las comunidades autónomas, incluso sin policía propia y, por tanto, sin competencias en seguridad pública, hayan aprobado leyes de protección civil. La verdad es que la Constitución no aclara de quién es competencia la protección civil, pero muchos estatutos de autonomía han declarado la protección civil materia competencial de las comunidades autónomas¹⁰, y ello porque cuando el Tribunal Constitucional ha encuadrado la protección civil en la competencia estatal sobre seguridad pública, ha matizado que ello es sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones (art. 148.1.22 CE) o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques¹¹. Nos encontramos, por tanto, ante una competencia concurrente, pero no de cualquier tipo. Lo explica perfectamente Lucas Tobajas (2023: 44-45):

“[...] nos hallamos ante un ámbito material que es compartido por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no podemos afirmar que su naturaleza sea la de una mera competencia compartida, puesto que cuenta con peculiaridades que le otorgan un carácter especial. Estas diferencias las hallamos, por un lado, en el criterio delimitador de tales competencias, referido a la concurrencia o no de interés nacional, de modo que la naturaleza de la emergencia (ordinaria o extraordinaria) condicionaría la intervención de una u otra Administración. Por otro lado, la concurrencia de

7. El art. 10.1 LSNPC define la prevención en protección civil como “el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia”.

8. *Vid.*, por todas, las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre; 133/1990, de 19 de julio; y 87/2016, de 28 de abril. En contra de incluir a la protección civil dentro de la materia seguridad pública se muestran Casino Rubio (2015: 69-70, 110-116) y López-Nieto y Mallo (1986: 86).

9. La protección civil forma parte, a su vez, del más amplio concepto de orden público. Inicialmente fueron las leyes de orden público las que asumieron la defensa de las personas y los bienes en caso de siniestro, incendio, epidemia o calamidad pública, es decir, las que regularon la protección civil. Como prueba de ello, véase el art. 15 de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 (Lucas Tobajas, 2023: 28).

10. Es el caso, entre otros, de los estatutos de autonomía de Andalucía (art. 66.1), de Extremadura (art. 9.1.42), de Castilla y León (art. 71.1.16), de Canarias (art. 149.1) y de Cataluña (art. 132.1).

11. En este sentido, puede compartirse la opinión de Casino, pues, al menos en el ámbito autonómico, la protección civil se subsume en diversas materias competenciales de carácter sectorial (Casino Rubio, 2015: 69-70, 110-116).

competencias en materia de protección civil no sitúa a ambas administraciones en un plano de igualdad, sino que puede advertirse un poder de dirección como consecuencia de la superioridad del que coordina frente al coordinado”.

En definitiva, las comunidades autónomas poseen, en esta materia, una competencia que concurre con la estatal, pero que se proyecta sobre los casos en que no se plantean las superiores exigencias de una emergencia de interés nacional¹² (Lara Ortiz, 2025: 77), por lo que la competencia autonómica cede cuando se produce una emergencia de ese tipo. Si la emergencia afecta a diversas comunidades autónomas, pero no requiere una acción de coordinación ni resultan necesarios medios supraautonómicos, entonces no debe declararse el interés nacional. Solo cuando eso sea necesario o la emergencia sea “de gran envergadura” procede tal declaración.

Por lo que respecta a los municipios, tradicionalmente se les asignaron funciones de protección civil y en la actualidad siguen teniendo competencias en esta materia porque así se lo reconoce expresamente el art. 25.2.f) LRRL. De hecho, en los municipios con población superior a 20 000 habitantes la protección civil es un servicio público obligatorio (art. 26.1.c LRRL). Como señala Barcelona, de tales reconocimientos deriva la necesidad de que las leyes atribuyan competencias a los municipios en materia de protección civil, aunque de la extensión de tales competencias nada se pueda decir *a priori*, salvo que debe ser la suficiente para respetar la autonomía local constitucionalmente garantizada y el correlativo derecho de los municipios a intervenir en los asuntos que forman parte de su círculo de intereses (Barcelona Llop, 2007: 150)¹³. Por lo que aquí interesa, los municipios tienen competencias para aprobar planes de protección civil (arts. 14 y 15 LSNPC).

4

Los planes de ordenación municipal y urbana

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su art. 21 que la planificación y la gestión territorial y urbanística deben llevarse a cabo teniendo en cuenta “los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas”, integrando

12. La STC 133/1990, de 19 de julio, determinó que debían ser considerados casos de emergencia de interés nacional los siguientes: 1) cuando se activa la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; 2) cuando el carácter supraterritorial de la emergencia exige una coordinación de elementos humanos y materiales mayores que los que posee la comunidad autónoma, y 3) cuando la emergencia es de tal envergadura que requiere una dirección de carácter nacional.

Estos mismos criterios fueron recogidos posteriormente en la propia LSNPC, en su art. 28.

13. Puntualiza Barcelona que el legislador, al realizar esta atribución de competencias, ha de ser consciente de la heterogeneidad que caracteriza la realidad municipal de España, pues quizás no todos los municipios dispongan de los medios y recursos necesarios para afrontar con eficacia y eficiencia algunas de las funciones de protección civil (Barcelona Llop, 2007: 152-154).

en los instrumentos de planificación “las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y la resiliencia frente al cambio climático”. Con ello, el legislador estatal refuerza la exigencia de incorporar de manera expresa la variable del riesgo en los procesos de ordenación del territorio y urbanismo.

Con anterioridad, la actual Ley del Suelo puso de manifiesto la necesidad de garantizar el principio de desarrollo sostenible en las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. De hecho, en su art. 3.2 afirma que tales políticas deben contribuir a “la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas”.

Por otra parte, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental —en transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente— sometió determinados planes con incidencia ambiental, como los planes de ordenación del territorio y urbanismo, a un procedimiento de evaluación ambiental previa, conocido como Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Esta evaluación, realizada por el órgano ambiental competente en cada caso, constituye un instrumento destinado a verificar la compatibilidad de los planes con el medio ambiente y con los principios de precaución y de desarrollo sostenible.

Fue la Ley del Suelo de 2008 la que abrió en España, en sintonía con la evolución seguida en otros países europeos, un proceso orientado a la utilización de la ordenación territorial como herramienta jurídica de reducción del riesgo natural (Olcina Cantos, 2018: 72)¹⁴. Desde la vigencia de esta ley, la jurisprudencia venía afirmando que, cuando existen riesgos naturales, la calificación del suelo deja de ser discrecional y pasa a ser reglada: el suelo debe ser declarado no urbanizable o rural¹⁵. Conforme a ello, la actual Ley del Suelo ha previsto en su art. 21.2.a) que están en situación de suelo rural “aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación

14. Este proceso coincidió con el reconocimiento legal del modelo de urbanismo sostenible (Cantó López, 2023: 147).

15. *Vid.*, por todas, la SSTs de 12 de mayo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:2826) y de 20 de enero de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:142). Según la primera, cuando concurren circunstancias de riesgo hidrológico, la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección es reglada, sin que sea impedimento el hecho de que el suelo cuente ya con las dotaciones necesarias para ser considerado urbano conforme a la Ley del Suelo. Explica el Tribunal Supremo: “concurriendo dos clasificaciones regladas de signo contrario, no hay razón para que la toma en consideración de los servicios urbanísticos deba prevalecer sobre las circunstancias de riesgo determinantes de la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección”. La segunda sentencia declaró que los suelos en los que concurren riesgos de inundación, “por su propia naturaleza, deben tener carácter rural”. Lo hizo a propósito de resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat Valenciana contra algunos preceptos del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (RRI), por considerar que no respetaban la competencia autonómica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio.

o de otros accidentes graves”¹⁶. Paralelamente, las leyes urbanísticas autonómicas aprobadas en los últimos años han incorporado previsiones similares, declarando suelo rústico o no urbanizable aquel en el que concurren riesgos naturales significativos¹⁷.

Como vemos, la legislación impone una clara supeditación de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo a la competencia de seguridad pública. Así, por ejemplo, la consideración de un terreno como inundable comporta, por regla general, la imposibilidad de su transformación urbanística o, cuando menos, una restricción intensa de los usos urbanísticos admisibles¹⁸ (Escartín Escudé, 2016: 254).

4.1

La obligatoria inclusión de un mapa de riesgos naturales en el estudio ambiental estratégico

La Ley del Suelo incorpora de manera expresa la variable del riesgo en la ordenación del territorio y del urbanismo. En este sentido, su art. 20.1.c) exige que la ordenación de los usos del suelo se lleve a cabo conforme al principio de prevención de riesgos naturales¹⁹ y de accidentes graves. Conforme a ello, su art. 22 recuerda que los instrumentos de ordenación territorial y urbanís-

16. Agudo González señala los posibles motivos que llevaron al legislador a aludir expresamente al riesgo de inundación, y explica que su mención expresa no impide interpretar que el artículo incluya dentro de sus previsiones otros riesgos naturales, como los incendios forestales (Agudo González, 2011: 394-396).

17. Por ejemplo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía establece en su art. 14.1:

“Integran el suelo rústico los terrenos que se deban incluir en alguna o algunas de las siguientes categorías:

- a) Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial. [...]
- b) Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades.[...]”.

Sobre esta ley urbanística y su pretensión de conseguir la sostenibilidad territorial de Andalucía, *vid.* Rebollo Puig (2022a: 155-157).

18. No puede obviarse que existen edificaciones situadas en zonas inundables donde nunca debió permitirse la construcción, fruto de épocas en las que la evaluación de los riesgos naturales no formaba parte de la actividad planificadora. Ante esta realidad, cobran especial valor instrumentos como el art. 28.3 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que fomenta la celebración de convenios entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones autonómicas y locales para eliminar construcciones e instalaciones ubicadas en dominio público hidráulico o en zonas inundables que supongan un grave riesgo. En un contexto como el actual, marcado por la intensificación de fenómenos naturales extremos, resulta imprescindible que la Administración apueste con mayor decisión por medidas como la expropiación o el canje de terrenos, priorizando de forma inequívoca la seguridad de las personas frente a la preservación de situaciones jurídicas consolidadas en el pasado.

19. Se entienden incluidos los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos: los riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar; los riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos; los riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas; y los riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales.

tica están sometidos a la EAE, y aclara que el estudio ambiental estratégico²⁰ de los instrumentos de ordenación urbanística ha de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación²¹. El problema es que el precepto no define los mapas de riesgo a incorporar, por lo que no se sabe muy bien a qué hace referencia. Parece que procedería que cada comunidad autónoma y que cada municipio elaborase un mapa de riesgos naturales (inundación, sequía, temporales de viento, deslizamiento de tierras, sismicidad, vulcanismo, incendios forestales y vulnerabilidad de acuíferos) y que este fuese tenido en cuenta a la hora de elaborar o modificar el planeamiento territorial y urbanístico (Olcina Cantos, 2018: 69-71).

Los municipios y las comunidades autónomas deben ser cautos y tratar de cumplir con esas exigencias, incluyendo cartografías e informes de riesgo completos en los documentos del planeamiento, pues, de lo contrario, podrían ser parcialmente responsables de los daños derivados de los eventos naturales extremos. Para conseguirlo, las Administraciones deberían contar en las fases de tramitación administrativa de los planes de ordenación con “profesionales especializados en análisis de riesgo para la evaluación detallada de la documentación referida a esta cuestión” (Olcina Cantos, 2020: 506). Como explica Esteve, resulta fundamental que la instancia pública llamada a decidir encuentre apoyo en el estamento científico, contando “con un órgano, cualificado por el conocimiento científico de sus integrantes”, que le otorgue el asesoramiento necesario (Esteve Pardo, 2021: 172). Además, los planes de ordenación territorial y urbana deberían ser actualizados periódicamente, al menos cada ocho años, a fin de incorporar la evolución de los riesgos naturales y los avances en su conocimiento y gestión (Olcina Cantos, 2018: 70).

Cuando no resulte materialmente posible para un municipio disponer de un mapa de riesgos naturales propio y completo, el planeamiento urbanístico debería elaborarse teniendo en cuenta la información sobre riesgos naturales contenida en los instrumentos de planificación territorial autonómica y en los planes de protección civil, en particular en los planes especiales de protección civil²². Además, el municipio podría recurrir a otros datos procedentes de investigaciones públicas o de otras Administraciones

20. La Ley del Suelo hace referencia a un “informe de sostenibilidad ambiental” porque sigue empleando la terminología de la anterior Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

21. Esta previsión normativa resulta muy positiva porque la política territorial muestra un gran potencial para afrontar de forma integral y coordinada los riesgos naturales (Agudo González, 2011: 374). Así, la elaboración de mapas de riesgos naturales se erige como instrumento de acreditación jurídica de tales riesgos (Olcina Cantos, 2018: 73).

22. Muchas comunidades autónomas han aprobado planes especiales de protección civil. El problema surge en aquellos municipios cuya comunidad autónoma no ha aprobado planes especiales (Garrido Manrique, 2018: 123).

de ámbito superior²³. Esto último lo permite expresamente la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en su art. 20.3²⁴.

No son muchos los municipios españoles que han aprobado instrumentos de planeamiento con posterioridad a 2008 y que incorporen cartografía de riesgo natural. En muchos casos, la atención se ha limitado al mapa de peligrosidad de inundaciones, sin extenderse a otros riesgos relevantes (Olcina Cantos, 2018: 73; Garrido Manrique, 2018: 125). Ello implica que en algunos lugares el territorio no se está zonificando en función de los niveles de peligrosidad y que, por tanto, allí la Administración está incumpliendo la normativa del suelo (Garrido Manrique, 2020: 1101). Entre los motivos que pueden justificar este incumplimiento se encuentran el elevado coste de los mapas de riesgo y la carencia de especialistas en riesgos naturales dentro del equipo redactor del planeamiento.

La carencia de mapas de riesgos naturales adecuados puede tener consecuencias jurídicas relevantes. Desde el punto de vista procedimental, la carencia de esta información puede justificar la paralización de la tramitación de un plan de ordenación territorial o urbanística (Olcina Cantos, 2018: 78). Asimismo, puede constituir una causa de invalidez del plan finalmente aprobado, en la medida en que afecta a un elemento esencial de la EAE. Aunque no existe todavía jurisprudencia relevante que aluda a los mapas de riesgos naturales como elemento imprescindible en la aprobación del planeamiento (Garrido Manrique, 2018: 125), los tribunales vienen declarando la nulidad de los planes que se han aprobado sin una adecuada EAE (etapa en

23. Garrido Manrique alude a la posibilidad de que los municipios utilicen los datos provenientes de investigaciones financiadas con fondos públicos como cartografía oficial, pero señala el problema de determinar qué organismos públicos debieran ser los encargados de difundir ese tipo de información (Garrido Manrique, 2018: 152-155). Agudo González, por su parte, considera mucho más realista remitir la ordenación integral de riesgos en los pequeños municipios a los niveles territoriales superiores (Agudo González, 2011: 378).

24. Art. 20.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: "Para la elaboración del estudio ambiental estratégico se podrá utilizar la información pertinente disponible que se haya obtenido en la elaboración de los planes y programas promovidos por la misma o por otras Administraciones públicas".

la que deben elaborarse y analizarse tales mapas)²⁵, y lo hacen, además, sin matizaciones²⁶, sin admitir en estos casos la nulidad parcial²⁷.

4.2

La necesaria consideración de las previsiones sectoriales sobre riesgos naturales

En el proceso de elaboración del planeamiento, las comunidades autónomas y los municipios deben tener presente que la ordenación del territorio y el urbanismo se encuentran intensamente condicionados por una pluralidad de sectores del ordenamiento jurídico (Bustillo Bolado, 2019: 553). La normativa reguladora de los recursos hídricos, del medio ambiente, de las costas o del patrimonio histórico, entre otras, incide de manera directa sobre la ordenación territorial y urbanística. En definitiva, una pluralidad de competencias materiales converge sobre un mismo soporte físico —el suelo—, si bien desde enfoques diversos, lo que genera una tensión permanente entre unas y otras (Sánchez Morón, 1990: 88). De ahí que las comunidades autónomas y los municipios deban integrar, desde las fases iniciales de la planificación, las determinaciones procedentes de la legislación sectorial con incidencia en el territorio.

Un ejemplo paradigmático de esta necesaria integración lo ofrece la normativa en materia de aguas. El art. 11.2 de la Ley de Aguas dispone:

“Los organismos de cuenca darán traslado a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta

25. *Vid.*, por todas, la STS de 22 de julio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:3268). En esta sentencia, el Tribunal Supremo explicó que la evaluación ambiental es “un instrumento estratégico de prevención que permite integrar el factor medioambiental en el proceso de toma de decisiones del planificador desde su inicio mismo y antes de su adopción para obtener soluciones más sostenibles”. Por ese motivo, el Tribunal Supremo señaló la importancia de que esa evaluación se produzca “en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan”. Si la evaluación ambiental estratégica no se lleva a cabo o se realiza en una fase procedimental posterior, la consecuencia es la nulidad del plan aprobado. Por ese motivo, en esta sentencia el Tribunal Supremo confirmó la nulidad del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera.

26. Sobre la jurisprudencia relativa a la invalidez de los planes y la necesidad de matizarla en algunos supuestos, *vid.* Rebollo Puig (2022b).

27. *Vid.*, por todas, la STS de 17 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:168). En esta sentencia, el Tribunal Supremo aclaró que el vicio de un plan urbanístico consistente en la carencia de la evaluación ambiental o en su realización tardía “es de una entidad, no sólo formal, sino material que afecta al plan en su integridad”. Acto seguido, el Tribunal Supremo explicó que en los casos en los que se declare nulo un plan por motivos medioambientales no cabe entender vulnerado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación.

en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables²⁸.

Como explica Bustillo, esta previsión implica que las Administraciones urbanísticas deben considerar, en el ejercicio de la actividad de planificación del suelo, no solo los elementos de valoración contenidos en instrumentos preexistentes —como los planes hidrológicos o los planes de gestión del riesgo de inundación—, sino también las nuevas informaciones que, de forma continua, les sean trasladadas por los organismos de cuenca (Bustillo Bolado, 2019: 565).

De ahí que se hayan incluido los arts. 14 *bis*, *ter* y *quater* en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Estos preceptos persiguen, fundamentalmente, la coordinación entre la Administración hidrológica y las Administraciones con competencias urbanísticas, y lo hacen reforzando la integración del riesgo de inundación en la planificación territorial y urbanística, configurando un enfoque preventivo que vincula estrechamente el urbanismo con la gestión hidrológica:

- El art. 14 *bis* impone limitaciones a los usos del suelo en zonas inundables, prohibiendo en la medida de lo posible nuevas edificaciones y exigiendo que las construcciones existentes o inevitables se adapten a las condiciones del riesgo²⁹.
- El art. 14 *ter* regula la elaboración y actualización de la cartografía de zonas inundables, que constituye la base técnica para la ordenación del territorio y la protección del dominio público hidráulico.
- El art. 14 *quater* establece la necesidad de un informe previo de los organismos de cuenca sobre los planes y actos urbanísticos que puedan afectar al régimen de las aguas o a los terrenos inundables.

En conjunto, estos preceptos consolidan un modelo de ordenación territorial que incorpora la gestión del riesgo hidrológico como principio estructural del urbanismo sostenible y resiliente³⁰. Estas previsiones limitan en

28. Por su parte, el art. 14.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, vuelve a imponer a los organismos de cuenca la obligación de dar traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo “de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo”. Acto seguido, en su tercer apartado indica que la información contenida en el Sistema Nacional de Cartografía de las Zonas Inundables “estará a disposición de los órganos de la Administración estatal, autonómica y local”.

29. La exigencia de la Ley del Suelo de clasificar como suelo rural los terrenos afectados por riesgos naturales no implica una prohibición absoluta de toda edificación, sino la exclusión de su transformación urbanística. En este marco, la previsión del RDPH de prohibir nuevas edificaciones en zonas inundables “en la medida de lo posible” responde a una lógica de gestión del riesgo que admite usos y construcciones excepcionales, estrictamente justificadas y condicionadas a que no incrementen la vulnerabilidad del territorio.

30. Es un paso en la dirección correcta, pues, como explica Navarro, “la protección frente a las inundaciones depende de sectores de ordenación muy variados, por lo que es necesario avanzar en la estrategia de integración normativa y en el desarrollo de políticas públicas coordinadas” (Navarro Ortega, 2020: 935).

gran medida la discrecionalidad del planificador urbanístico, pero son fundamentales, pues, como señala Escartín, sin una correcta zonificación de los espacios, descartando los usos urbanísticos incompatibles con los riesgos de inundación, cualquier medida que se adopte desde el ámbito estatal resultará inútil (Escartín Escudé, 2016: 264).

Esta exigencia de integración de las previsiones sectoriales no se limita al ámbito hidrológico. Por ejemplo, la normativa forestal impone restricciones a los usos urbanísticos en zonas de interfaz urbano-forestal, condicionando la clasificación del suelo, la edificabilidad y la implantación de determinados usos por razones de seguridad. Del mismo modo, la legislación de costas limita severamente los usos urbanísticos en el dominio público marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre, atendiendo, entre otros factores, a los riesgos derivados de la erosión costera, los temporales marítimos y la subida del nivel del mar.

En definitiva, la Administración municipal, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas y, especialmente, en la fase de EAE del plan, no solo debe incorporar un mapa de riesgos naturales, sino que ha de tener en cuenta los riesgos identificados en los instrumentos previstos por la legislación sectorial —como los planes hidrológicos, los planes de gestión del riesgo de inundación o los planes de prevención de incendios forestales—, así como los datos y estudios que le sean facilitados por otras Administraciones.

Teniendo en cuenta los mapas de riesgos naturales y todos estos datos sectoriales, la Administración municipal tiene que tomar las decisiones planificadoras. Según los diferentes niveles de riesgo y en función de la probabilidad del suceso, de su severidad y de las consecuencias que puede acarrear, el Ayuntamiento debe decidir qué usos del suelo son compatibles con cada nivel de riesgo (Garrido Manrique, 2018: 133; Esteve Pardo, 2021: 165, 171-172). Las limitaciones de usos deben ser proporcionales a los datos objetivos e indicadores del grado de riesgo y, en caso de incertidumbre científica, el principio de precaución o cautela debe regir la decisión.

4.3 Un ejemplo

De especial relevancia, entre los distintos instrumentos de planificación sectorial, son los planes de gestión del riesgo de inundación (en adelante, PGRI), regulados por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (en adelante, RRI)³¹. Su art. 18 dispone:

31. Este reglamento transpuso al ordenamiento español la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Con esta normativa se persigue obtener un adecuado conocimiento

“La Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las administraciones locales tendrán en cuenta el contenido de la evaluación preliminar del riesgo de inundación, de los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación y de los planes de gestión del riesgo de inundación en el ejercicio de sus respectivas competencias, con el fin de garantizar la seguridad de las personas y bienes”.

Los PGRI son elaborados por los organismos de cuenca y aprobados por el Gobierno mediante real decreto (Menéndez Rexach, 2018: 56). Su ámbito territorial es el de las demarcaciones hidrográficas (art. 12 RRI).

Se confeccionan a raíz de las evaluaciones de riesgo y de los mapas de peligrosidad y de riesgo. Con las evaluaciones de riesgo se determinan las zonas del territorio con riesgo potencial de inundación significativo con base en datos históricos y actuales³². Los mapas de peligrosidad, por su parte, determinan el grado de probabilidad (alta, media o baja) de inundación, así como su previsible extensión. Y los mapas de riesgo, en función de las zonas ya identificadas, determinan las posibles consecuencias del fenómeno (número de habitantes y actividades económicas e instalaciones industriales afectadas, zonas protegidas y cualquier otra información relevante)³³.

Sobre la base de esta información, los PGRI establecen objetivos y medidas orientados a la reducción del riesgo de inundación. En este sentido, el art. 15.1 RRI prohíbe que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la regulación que realicen de los usos del suelo, incluyan determinaciones incompatibles con las previsiones contenidas en los PGRI. Esta previsión refuerza la necesaria coherencia entre la planificación hidrológica y la planificación territorial y urbanística, limitando el margen de decisión del planificador urbano en las zonas afectadas por el riesgo de inundación.

En particular, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben incorporar las determinaciones derivadas de los PGRI en relación con la zonificación del territorio y la localización de usos, lo que, en coherencia con la legislación estatal del suelo, conduce a la clasificación como suelo rural de los terrenos afectados por riesgos significativos de inundación (Menéndez Rexach, 2018: 57), así como a la imposición de restricciones y condiciones específicas allí donde el riesgo no pueda eliminarse por completo. De este modo, los PGRI se configuran como un ejemplo paradigmático de

y evaluación de los riesgos asociados a las inundaciones y lograr una actuación coordinada de todas las Administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de este fenómeno.

³². Este trabajo se realizó en España en el año 2011 y se ha revisado y actualizado durante los años 2018 y 2019 (Sánchez et al., 2020: 258).

³³. En España estos mapas se elaboraron en el año 2013 y entre 2019 y 2020 se han revisado y actualizado (Sánchez et al., 2020: 258). Se han aprobado en la mayoría de las demarcaciones y están disponibles en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI): <https://sig.miteco.gob.es/snczi>.

cómo la planificación sectorial en materia de riesgos naturales condiciona legítimamente el contenido del planeamiento urbanístico.

5

Los planes de emergencia municipal

Los PEM son los planes de protección civil que aprueban los ayuntamientos para organizar su actuación en caso de catástrofe o calamidad pública y coordinarse con el resto de Administraciones. Son aprobados por el pleno de la corporación local y homologados por la Administración autonómica.

Hasta no hace mucho, los PEM tenían muy bajo nivel de implantación en España (Martín Romero, 2015: 133), pero en los últimos años muchos municipios se han activado para aprobar un PEM. Algunos incluso han optado por aprobar también un plan especial de actuación frente a determinados riesgos, como son las inundaciones o los incendios forestales.

5.1

Introducción: los planes de protección civil

En el ámbito de la protección civil, los planes adquieren máximo protagonismo y aspiran a ordenar racionalmente toda la acción pública, de manera que sea posible hacer frente a la situación de emergencia o catástrofe³⁴ y limitar las desfavorables consecuencias para las personas, los bienes y el medio ambiente³⁵ (Ochoa Monzó, 2023: 359). Con los planes de protección civil se persigue optimizar al máximo los recursos disponibles para prestar el mejor servicio posible al ciudadano. Pero, sobre todo, los planes de protección civil constituyen una herramienta fundamental de prevención, pues recogen los potenciales riesgos y las medidas de sensibilización e información a la ciudadanía (Lucas Tobajas, 2023: 93).

El art. 14 LSNPC define los planes de protección civil como “los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas administraciones

34. La emergencia es definida por el art. 2 LSNPC como aquella “situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe”. Por su parte, la catástrofe es definida por ese mismo artículo como una “situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad”.

35. Precisamente por su finalidad tuitiva del medio ambiente, estos planes quedan excluidos de la previa EAE ex art. 8.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

públicas llamadas a intervenir”. De forma más resumida, puede decirse que los planes de protección civil son un instrumento organizativo para enfrentar las emergencias.

Acto seguido, el art. 14 LSNPC enumera los diferentes tipos de planes de protección civil: el plan estatal general³⁶, los planes territoriales³⁷, de ámbito autonómico o local, los planes especiales³⁸ y los planes de autoprotección³⁹. Me centraré, por cuestiones obvias, en los PEM.

5.2

Encuadre de los planes de emergencia municipal

Los PEM se sitúan en el nivel territorial más bajo de los planes de protección civil, por lo que tienen que respetar el PLEGEM y el respectivo plan territorial autonómico. Además de los PEM, los municipios pueden aprobar planes de actuación municipales ante riesgos concretos (planes especiales), pero esos planes también tendrán que respetar el PLEGEM, el respectivo plan territorial autonómico y los planes especiales aprobados por el Estado y la comunidad autónoma de que se trate.

Los PEM se aplican cuando se produce una situación de peligro o emergencia que no supera el ámbito territorial local y que puede ser afrontada con los recursos y medios municipales (Menéndez Rexach, 2018: 53).

^{36.} El plan estatal general desarrolla la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones públicas en casos de emergencia de protección civil, así como para ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las Administraciones públicas en las emergencias declaradas de interés nacional (art. 15.1 LSNPC).

En 2021 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM). El PLEGEM integra los planes especiales de protección civil de la Administración General del Estado, así como los planes territoriales y, en su caso, especiales de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, otorgando al SNPC la necesaria coherencia y homogeneidad.

^{37.} Según el art. 15.2 LSNPC son planes territoriales “todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local”.

^{38.} El art. 15.3 LSNPC define los planes especiales como aquellos que tienen por finalidad hacer frente a determinadas tipologías de riesgos (inundaciones, terremotos, maremotos, fenómenos meteorológicos adversos, incendios forestales, accidentes químicos, biológicos, nucleares o radiactivos, etc.). Estos planes especiales pueden ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, salvo los relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico, que serán, en todo caso, de competencia estatal. Los planes especiales se elaboran de acuerdo con las directrices básicas relativas a cada riesgo.

^{39.} Según el art. 15.4 LSNPC, estos planes establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones.

5.3

Contenido de los planes de emergencia municipal

El Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil⁴⁰, ha previsto en su art. 7 un contenido mínimo para los planes de protección civil, que abarca, fundamentalmente, los siguientes aspectos:

- Descripción del municipio: ámbito geográfico, características geológicas, estructura económica, población, climatología, infraestructuras.
- Análisis de riesgos: hay que tener en cuenta la experiencia histórica, las evidencias empíricas y la frecuencia con la que se producen determinados sucesos⁴¹.
- Escenarios de emergencia: los planes han de delimitar espacial, temporal y territorialmente los riesgos detectados.
- Actividades de sensibilización y formación a los ciudadanos: medidas destinadas a que los ciudadanos sepan cómo actuar en caso de emergencia⁴².
- Medidas de prevención: medidas adecuadas para evitar posibles daños en caso de que los riesgos detectados se materialicen.
- Medios y recursos disponibles: medios humanos y materiales de los que se puede disponer para llevar a cabo el plan. El plan debe establecer la estructura organizativa y la cadena de mando que regirá cuando se active el plan, así como el modo en que se suministrará la información dentro de esa cadena.
- Respuestas ante las emergencias: medidas que procede adoptar en el caso de que se verifique la emergencia, como los sistemas de avisos e información a la población, la provisión de suministros, el control de accesos, el confinamiento, los procedimientos de evacuación y el alojamiento en lugares de seguridad, las medidas de protección del medio ambiente y las medidas concretas de socorro. Junto a estas

⁴⁰. La Norma Básica de Protección Civil contiene las directrices básicas relativas a la identificación de riesgos de emergencia y actuaciones dirigidas a su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los planes de protección civil (art. 13 LSNPC).

⁴¹. A modo de ejemplo, los PEM deben tener en cuenta el Catálogo Nacional de Inundaciones Históricas (CNIH), perteneciente a la Dirección General de Protección Civil. El CNIH surge de los trabajos de la Comisión Técnica de Emergencia por Inundaciones (CTEI), creada por la Comisión Nacional de Protección Civil en 1983. Se encarga de recopilar datos sobre inundaciones históricas a nivel nacional, con el fin de sistematizarlos y de realizar estudios probabilísticos sobre la ocurrencia de nuevos episodios de inundación (Navarro Ortega, 2020: 940).

⁴². Como explica García-Álvarez, "los potenciales afectados deben ser capaces de reconocer una situación de emergencia y saber reaccionar en consecuencia para evitar o minimizar los daños" (García-Álvarez García, 2023: 505).

medidas, los planes tienen que contemplar diferentes fases y situaciones operativas.

- Revisión periódica y posible modificación: una parte fundamental del plan es la destinada a su revisión y modificación. Los riesgos cambian, así como cambia la exposición y la vulnerabilidad a los mismos, por lo que el plan debe ser revisado y actualizado, al menos cada 5 o 6 años.

6

La coordinación interadministrativa en la prevención de riesgos y la gestión de emergencias: la necesaria coherencia entre planes

Como he tratado de poner de manifiesto a lo largo de los epígrafes anteriores, numerosos planes se elaboran con el objetivo de identificar los riesgos naturales presentes en el territorio y establecer medidas sostenibles y resilientes que reduzcan el número y la magnitud de las emergencias. El problema radica en que estos planes proceden de distintas Administraciones, poseen naturalezas jurídicas diversas y no siempre se encuentran coordinados entre sí. Para superar esta dificultad, resulta fundamental perfeccionar las técnicas de coordinación administrativa e instaurar un enfoque integrado u holístico en la gestión de riesgos (López de Castro García-Morato, 2012: 43-44).

En primer lugar, las Administraciones con competencias en ordenación del territorio y urbanismo deben considerar, a la hora de elaborar sus planes, las previsiones contenidas en los planes sectoriales que puedan condicionar su contenido. Un ejemplo paradigmático viene dado por los PGRI. El art. 15.1 RRI establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no podrán contener determinaciones incompatibles con las previsiones de los PGRI. De este modo, cualquier discrepancia entre un plan urbanístico y un PGRI debe resolverse para garantizar su coherencia y la validez del primero. Para evitar incoherencias, el art. 11 RRI establece que los PGRI deben elaborarse partiendo del principio de coordinación interadministrativa, de manera que todas las Administraciones competentes deben coordinarse a la hora de ejercer sus competencias sobre la gestión del riesgo de inundaciones. Y, por otra parte, el art. 13.1 RRI señala que los programas de medidas específicos que formen parte del PGRI habrán de ser elaborados y revisados por la Administración competente en cada caso. Conforme a ello, el programa de medidas urbanísticas de los PGRI debe ser elaborado y aprobado por la Administración urbanística (Escartín Escudé, 2016: 251).

Esta coordinación resulta reforzada por el art. 25.4 de la Ley de Aguas. Este precepto regula el informe previo que deben emitir las confederacio-

nes hidrográficas cuando los planes de ordenación territorial y urbana de las comunidades autónomas y entidades locales incidan sobre el régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, o afecten a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía. Este informe será siempre necesario, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de otros instrumentos de planeamiento que ya hayan sido objeto del correspondiente informe previo. La importancia del informe es tal que, si no se emite en el plazo establecido al efecto, se entiende desfavorable. Precisamente por eso, el Tribunal Supremo ha aclarado que se trata de un informe vinculante⁴³. De esta manera, la Ley de Aguas ha tratado de instaurar un mecanismo de coordinación de competencias que resulta tremendamente relevante en la práctica por su capacidad de condicionar el contenido de los planes urbanísticos. Con este informe, que también puede pronunciarse sobre las zonas inundables, se puede dar cumplimiento a las exigencias de coordinación que impone el art. 15.1 RRI entre los PGRI y los planes urbanísticos y territoriales (Escartín Escudé, 2016: 271, 273).

La misma coordinación debe garantizarse con relación a otros planes, como los de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (art. 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).

Lo que debe quedar claro, en todo caso, es que los planes territoriales y urbanísticos deben respetar las previsiones de este tipo de planes de gestión de determinados riesgos naturales, por lo que la Administración con competencias urbanísticas no solo debe tener en cuenta estas previsiones a la hora de elaborar los planes, sino que debe modificarlos en caso de ser necesario para adaptarlos a ellas. Esto es consecuencia de la supeditación de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo a la competencia de seguridad pública.

Por otra parte, los planes urbanísticos deben ser coherentes con los planes de protección civil. El art. 4 de la Estrategia Nacional de Protección Civil pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la vinculación de la planificación de protección civil con los planes de ordenación del territorio, uso del suelo y desarrollo urbanístico. También las leyes autonómicas de protección civil promueven la participación de los órganos competentes en materia de protección civil en el procedimiento de elaboración del planeamiento territorial y urbanístico. De nuevo, puede apreciarse la supeditación de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo a la competencia de seguridad pública, de la que, como indiqué, forma parte la protección civil.

Con la coherencia entre estos planes se conseguirá, asimismo, que los planes de protección civil sean coherentes con los demás planes sectoriales

43. STS de 24 de abril de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3275).

Sobre la naturaleza de este informe, *vid.* Agudo González (2025: 71-80).

que han podido condicionar el contenido de los planes urbanísticos, como es el caso de los PGRI o de los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. De hecho, el art. 15.2 RRI exige que los planes de protección civil sean coherentes con los PGRI, y el art. 44.1 de la Ley de Montes impone que en la planificación de prevención de incendios forestales se tengan en cuenta la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales y los planes específicos que de ella se deriven. Para cumplir previsiones de este tipo, es fundamental que los planes de protección civil que se elaboren en el futuro incorporen las previsiones de estos planes sectoriales, y que los ya existentes sean modificados o adaptados para ser respetuosos con ellas.

7

El recurso a la inteligencia artificial para prevenir riesgos y gestionar emergencias

A lo largo del trabajo se ha podido observar cómo la elaboración de mapas de riesgo es cada vez más importante en numerosos ámbitos de actuación (protección civil, urbanismo, aguas, etc.). Esta expansión responde a la creciente necesidad de anticiparse a fenómenos naturales cada vez más intensos y frecuentes en un contexto marcado por el cambio climático.

Para la elaboración de esos mapas no es suficiente basarse en datos históricos, pues ello supondría una limitación significativa: los registros pasados no tienen por qué ser representativos de las condiciones y escenarios futuros, especialmente cuando estos evolucionan de manera acelerada y no lineal. En este sentido, resulta fundamental intensificar la colaboración con el sector científico y técnico en todo lo relativo a la aplicación de nuevas tecnologías orientadas a la optimización de la gestión de riesgos naturales, particularmente en lo que concierne a la producción de cartografía dinámica, la predicción de eventos extremos y la emisión temprana de alertas (Sánchez *et al.*, 2020: 279; Navarro Ortega, 2020: 935; Previti, 2022: 130; Sarasíbar Iriarte, 2023: 386).

En este contexto, la incorporación de inteligencia artificial y, en particular, de algoritmos predictivos, constituye un paso lógico para mejorar la capacidad de anticipación de las Administraciones públicas. Los modelos de aprendizaje automático permiten integrar y analizar grandes volúmenes de información heterogénea (meteorológica, hidrológica, geológica, topográfica, urbanística, de ocupación del suelo, o incluso datos en tiempo real procedentes de sensores o satélites) y pueden detectar patrones y correlaciones que escapan al análisis tradicional. Con ello puede generarse una

cartografía de riesgo mucho más precisa, flexible y actualizable de manera continua⁴⁴. La inteligencia artificial puede contribuir a mejorar la calidad de los mapas de riesgo y a facilitar la simulación de escenarios, lo que puede orientar la toma de decisiones en materia de planificación urbana o de protección civil⁴⁵.

A la luz de los problemas identificados a lo largo del trabajo —fundamentalmente, la aún débil implantación de los mapas de riesgo en los planes urbanísticos y la persistente dificultad de coordinación interadministrativa para la prevención de riesgos naturales—, resulta evidente que el esfuerzo tecnológico debe ir acompañado de un impulso institucional. Quizás sería conveniente que a nivel estatal se desarrollase una plataforma informática que permitiese el mapeo del nivel de vulnerabilidad asociado a los diferentes riesgos ambientales, integrando tanto datos científicos como información procedente de las Administraciones competentes⁴⁶. Dicha plataforma, concebida con un enfoque interoperable, ofrecería apoyo directo a los órganos administrativos encargados de la evaluación, planificación y mitigación de riesgos, facilitando una gobernanza multinivel más coherente, ágil y efectiva (Giani, 2025: 94).

Además, una herramienta de estas características permitiría homogeneizar criterios, reducir asimetrías entre territorios, reforzar la transparencia en la toma de decisiones y garantizar que los planes territoriales, urbanísticos, de protección civil y demás planes sectoriales se elaborasen a partir de información oficial, científica y constantemente actualizada⁴⁷. En definitiva,

44. En este sentido, procede señalar que están proliferando los llamados gemelos digitales (*digital twins*), que son sistemas de inteligencia artificial que permiten la generación de espacios virtuales que reproducen entornos reales para simular en ellos una multitud de escenarios. Estas herramientas pueden ofrecer a las autoridades competentes información muy útil para valorar los efectos de la ordenación proyectada antes de su aprobación definitiva (Tumminelli, 2025: 176, 2024: 239-240; Pizarro Nevado, 2025).

45. Una información esencial para el entrenamiento de los algoritmos sería la que contiene la Red Nacional de Información (RENAIN), un instrumento de anticipación de riesgos que busca facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación de emergencia o catástrofe. Esta base de datos contiene el mapa nacional de riesgos de protección civil (art. 9 LSNPC), que permite identificar las zonas geográficas susceptibles de padecer emergencias o catástrofes (Lucas Tobajas, 2023: 89).

46. A algo parecido parece aspirar la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, aprobada por el Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre. Alude a un sistema de alerta temprana basado en indicadores, que permita la toma de decisiones sobre la base de la información proporcionada por unos datos objetivos de determinación de impactos.

47. En este sentido, debe tenerse en cuenta el marco establecido por el Reglamento (UE) 2024/1689, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. La clasificación de los sistemas algorítmicos empleados en la prevención de riesgos naturales y en la gestión de emergencias como de alto riesgo dependerá, en última instancia, del uso concreto que se haga de ellos y de la función que desempeñen en el proceso de toma de decisiones administrativas. No es lo mismo utilizar estas herramientas de inteligencia artificial como meros instrumentos de apoyo técnico para el análisis de datos y la elaboración de cartografías de riesgo, que emplearlas como elementos decisorios o determinantes en la adopción de decisiones con incidencia directa sobre la seguridad de las personas o sobre sus derechos y libertades. Aun así, incluso en aquellos supuestos en los que tales sistemas no deban calificarse formalmente como de alto riesgo,

el empleo de algoritmos predictivos y de sistemas de inteligencia artificial podría permitirnos avanzar hacia una cultura administrativa de anticipación, en la que la prevención de riesgos se integre de forma transversal en todas las políticas públicas que inciden sobre el territorio.

8 Conclusiones

- 1) La gestión de las emergencias no puede descansar exclusivamente en mecanismos reactivos, sino que requiere un enfoque preventivo. En este cambio de paradigma (acentuado en los últimos años y consagrado en el derecho positivo, tanto europeo como nacional), la planificación constituye una técnica esencial para diagnosticar los riesgos existentes, fijar objetivos de seguridad y resiliencia y programar, de forma anticipada, las decisiones públicas necesarias para reducir la vulnerabilidad.
- 2) En este marco, la Administración municipal desempeña un papel central, dadas sus competencias en urbanismo y en materia de protección civil. El urbanismo municipal, lejos de ser una actividad neutra desde el punto de vista del riesgo, hoy se configura como un instrumento preventivo de primer orden, capaz de condicionar el uso del suelo en función de criterios de seguridad y de evitar la ocupación de espacios especialmente expuestos a peligros naturales. Paralelamente, los planes de emergencia municipal permiten identificar los riesgos existentes y articular la respuesta organizada ante situaciones de riesgo ya materializadas.
- 3) La legislación, tanto la estatal como la autonómica, en parte impulsada por el derecho de la Unión Europea, ha avanzado de manera significativa en la integración de la variable “riesgo” en el planeamiento urbanístico, imponiendo límites claros a la discrecionalidad del planificador cuando concurren riesgos naturales. Destaca, en este sentido, la exigencia de incorporar mapas de riesgos naturales en el estudio ambiental estratégico de los instrumentos de ordenación territorial y urbana. Sin embargo, esta exigencia parece no cumplirse de forma generalizada en la práctica, lo que debilita el potencial preventivo del urbanismo municipal.

resultaría aconsejable que las Administraciones públicas aplicasen, en virtud del principio de buena administración, las garantías previstas para esta categoría de sistemas de inteligencia artificial, en particular las relativas a la supervisión humana, la calidad y gobernanza de los datos, la transparencia y la trazabilidad del funcionamiento del sistema.

Un riguroso estudio de este reglamento europeo puede encontrarse en Huergo y Díaz (2025).

- 4) Resulta imprescindible que los planes urbanísticos tengan en cuenta las previsiones contenidas en la planificación sectorial de gestión de riesgos naturales. Planes como los de gestión del riesgo de inundación, los hidrológicos, los de prevención de incendios forestales u otros sectoriales, inciden de forma directa en la ordenación del territorio y condicionan legítimamente sus determinaciones. El ejemplo del riesgo de inundación pone de manifiesto cómo la coherencia entre la planificación hidrológica y la urbanística no solo es una exigencia normativa, sino también una condición indispensable para la eficacia de las políticas públicas de reducción del riesgo.
- 5) Resulta necesario reforzar las fórmulas de coordinación interadministrativa y asegurar la coherencia entre los distintos planes que inciden sobre un mismo territorio. La coexistencia de múltiples instrumentos de planificación, elaborados por Administraciones diversas y con naturalezas jurídicas heterogéneas, solo resulta funcional si se articulan mecanismos efectivos de coordinación y relaciones claras de prevalencia. Del análisis realizado se desprende una supeditación de los planes urbanísticos a los planes sectoriales de gestión de riesgos naturales y a la planificación de protección civil, derivada de la primacía de la seguridad pública.
- 6) Pese a contar con un marco normativo avanzado, muchos municipios carecen de los recursos humanos especializados y de los medios económicos necesarios para elaborar cartografías de riesgo completas, integrar adecuadamente la información sectorial o actualizar periódicamente sus instrumentos de planificación. De ahí la importancia del apoyo técnico y científico por parte de Administraciones de ámbito superior y de la cooperación interadministrativa como condición para una planificación municipal verdaderamente preventiva y resiliente.
- 7) La inteligencia artificial es una herramienta con un notable potencial para mejorar la prevención de riesgos y la gestión de emergencias, especialmente en tareas de análisis de datos, elaboración y actualización de mapas de riesgo y simulación de escenarios. Su utilización, no obstante, debe concebirse como un instrumento al servicio de la planificación y actuación administrativa, y no como un sustituto de las decisiones en materia de ordenación del territorio, urbanismo y protección civil.

9

Bibliografía

- Agudo González, J. (2011). El Derecho Administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico* (pp. 369-422). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Agudo González, J. (2025). Agua, planificación y desarrollo urbanístico. *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 54-89.
- Ariño Ortiz, G. (1972). *Descentralización y planificación*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Barcelona Llop, J. (2007). *La protección civil municipal*. Madrid: lustel.
- Bustillo Bolado, R. O. (2019). La incidencia de la normativa reguladora de las aguas sobre la actividad de planificación y ejecución urbanística. En J. Melgarejo Moreno (ed.). *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad* (pp. 553-574). Alicante: Universidad de Alicante.
- Cantó López, M.^a T. (2023). La incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en la ordenación territorial y urbanística: la prioridad de las soluciones basadas en la naturaleza. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 140, 127-157.
- Casino Rubio, M. (2015). *Seguridad pública y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Cierco Seira, C. y Salamero Teixidó, L. (2023). Salud Pública. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho administrativo para la excepción* (pp. 407-436). Madrid: lustel.
- De la Morena y De la Morena, L. (1986). La “seguridad pública” como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos. *Revista de Administración Pública*, 109, 321-361.
- Escartín Escudé, V. M. (2016). Incidencia en el modelo de ordenación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 16, 233-279.
- Escartín Escudé, V. M. (2018). Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016. En E. Arana García (dir.). *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 83-113). Madrid: Dykinson.

- Esteve Pardo, J. (2021). *Principios de Derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos*. Madrid: Marcial Pons.
- García-Álvarez García, G. (2023). Emergencias y riesgos industriales y energéticos. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho administrativo para la excepción* (pp. 487-508). Madrid: lustel.
- Garrido Manrique, J. (2018). La prevención de los riesgos naturales: marco normativo y su aplicación en el planeamiento urbanístico. En E. Arana García (dir.). *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 115-164). Madrid: Dykinson.
- Garrido Manrique, J. (2020). ¿Es la normativa española una herramienta adecuada para la prevención de los riesgos naturales? En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 1087-1105). Alicante: Universidad de Alicante.
- Giani, L. (2025). Infrastrutture, soggetti critici e gestione del rischio. Traiettorie di ricerca per la Pubblica Amministrazione. *Diritto amministrativo*, 1, 75-108.
- Guerra Tschuschke, A. (2022). Zonas inundables y límites a los usos urbanísticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 120, 1-36.
- Huergo Lora, A. y Díaz González, G. M. (dirs.). (2025). *The EU Regulation on Artificial Intelligence: A Commentary*. Padua: CEDAM.
- Lara Ortiz, M.^a L. (2025). La eficacia del Sistema Nacional de Protección Civil a prueba. Análisis de la emergencia generada por la DANA de octubre de 2024. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 41, 73-111.
- López de Castro García-Morato, L. (2012). El Reglamento estatal de inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 275, 41-88.
- López-Nieto y Mallo, F. (1986). *La policía municipal*. Madrid: Abella.
- Lucas Tobajas, A. B. (2023). *El régimen jurídico de la lucha frente a las emergencias*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Martín Romero, J. L. (2015). *La protección civil municipal: análisis de los distintos tipos de gestión y propuesta metodológica de planificación* [tesis doctoral]. Universidad Politécnica de Madrid.
- Menéndez Rexach, Á. (2018). La integración de riesgos en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial especial (infraestructuras críticas, pro-

- tección civil y situaciones hidrológicas extremas). En E. Arana García (dir.). *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 43-62). Madrid: Dykinson.
- Menéndez Rexach, A. (2020). Limitaciones al uso del suelo en zonas inundables: legislación de aguas, urbanística y de protección civil. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 63-82). Alicante: Universidad de Alicante.
- Navarro Ortega, A. (2020). Planificación sectorial y gestión del riesgo de inundaciones: avances en la estrategia de integración técnico-jurídica. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 933-956). Alicante: Universidad de Alicante.
- Ochoa Monzó, J. (2023). Pandemias y protección civil: la necesidad de un sistema único y ordinario de gestión de emergencias. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho administrativo para la excepción* (pp. 347-383). Madrid: Iustel.
- Olcina Cantos, J. (2018). ¿Es la ordenación del territorio una herramienta eficaz contra el riesgo de inundaciones en España? En E. Arana García (dir.). *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 63-82). Madrid: Dykinson.
- Olcina Cantos, J. (2020). Ordenación del territorio para la gestión del riesgo de inundaciones: propuestas. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 501-516). Alicante: Universidad de Alicante.
- Parejo Alfonso, L. (2020). El procedimiento administrativo de la planificación. En L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.). *Estudios sobre el procedimiento administrativo, Vol. II: Tipos de procedimientos* (pp. 139-219). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pizarro Nevado, R. (2025). Desafíos legales del uso de inteligencia artificial en la tutela administrativa de los recursos naturales en España. En D. Zegarra Valdivia (coord.). *La inteligencia artificial y la actividad de la Administración pública* (pp. 53-80). Lima: Yachay Legal.
- Previti, L. (2022). *La decisione amministrativa robotica*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Rebollo Puig, M. (2022a). La nueva ordenación urbanística andaluza. En E. Guichot Reina (dir.). *Retos jurídicos actuales de la Administración andaluza* (pp. 155-173). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

- Rebollo Puig, M. (2022b). A propósito del artículo 7 de la Ley Andaluza 7/2021: invalidez de planes territoriales y urbanísticos. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 114, 19-66.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2022). Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 7-49.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2023). *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Florido, I. (2025). Planificación frente a las sequías y a las inundaciones: consideración de su impacto en el ámbito local. *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 148-180.
- Sánchez Martínez, F. J., Aparicio Martín, M. y Arrazola Herreros, J. F. (2020). Estado de implantación de los planes de gestión del riesgo de inundación (P.G.R.I.) en España. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 257-279). Alicante: Universidad de Alicante.
- Sánchez Morón, M. (1990). Planificación hidrológica y ordenación del territorio. *Revista de Administración Pública*, 123, 83-113.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2023). El Derecho ante los riesgos y desastres naturales. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho administrativo para la excepción* (pp. 385-406). Madrid: Iustel.
- Tumminelli, D. (2024). Is it possible to integrate artificial intelligence in space and urban planning in Spain and Italy? En A. Cerrillo i Martínez, F. Di Lascio, I. Martín Delgado y C. I. Velasco Rico (dirs.). *Inteligencia artificial y Administraciones públicas: una triple visión en clave comparada* (pp. 237-251). Madrid: Iustel.
- Tumminelli, D. (2025). The importance of digitising informations in the new european spatial planning. En I. Sánchez Frías y Y. Villegas Almagro (dirs.). *Derecho y entornos digitales* (pp. 173-188). Barcelona: Atelier.
- Vaquer Caballería, M. (2023a). Planificación administrativa. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.). *Manual de Derecho administrativo* (pp. 447-463). Madrid: Marcial Pons.
- Vaquer Caballería, M. (2023b). Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio*, 217, 667-678.

Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas

JAVIER GARCÍA LUENGO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Of Counsel de J&A Garrigues

1. Introducción

2. Base constitucional y competencial de la intervención con instrumentos de fomento de los entes locales en y ante situaciones críticas

- 2.1. Necesidad de que la ayuda sea compatible con el derecho de la Unión Europea
- 2.2. Necesidad de que la ayuda se ajuste al ámbito competencial de la entidad local en cuestión
- 2.3. El papel de las diputaciones y otras entidades locales

3. Tipos de ayudas

- 3.1. Subvenciones
- 3.2. Ayudas indemnizatorias
- 3.3. Ayudas en especie
- 3.4. Créditos sin interés, o con un interés menor que el del mercado
- 3.5. Incentivos fiscales

4. Aspectos procedimentales. En particular, la posibilidad de subvenciones directas

- 4.1. Empleo de declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención
- 4.2. La concesión directa de las ayudas

5. Bibliografía

Resumen

En este trabajo se abordan las ayudas en sentido amplio que las entidades locales pueden prestar en tiempos de crisis, determinando los requisitos exigidos para su implantación y la tipología de las mismas.

Palabras clave: ayudas de Estado; subvenciones; competencias locales; situaciones de crisis.

Artículo recibido el 27/01/2026; aceptado el 06/02/2026.

Local subsidies, aids, and incentives in critical situations

Abstract

This article examines the various forms of aid, understood in a broad sense, that local authorities may provide during times of crisis. It establishes the specific legal and administrative requirements necessary for their implementation and analyzes the different types of aid available from the local government.

Keywords: state aid; subsidies; local competencies; crisis situations.

1

Introducción

La afirmación de que las entidades locales constituyen la representación del poder público más cercana al ciudadano no por reiterada pierde un ápice de realidad. En caso de emergencia es un hecho incontestable que este tipo de Administraciones suelen tener sus medios, aunque sean modestos, sobre el terreno, y pueden atender con urgencia a la población. Por otra parte, si la inevitable mayor limitación de medios económicos lastra las posibilidades de ayuda, frente a la que pueden desplegar las Administraciones territoriales superiores, la inmediatez y el mejor conocimiento de la realidad cercana permite a estos entes atender con agilidad las necesidades más perentorias y actuar allí donde es preciso y en el momento necesario.

Esa misma cercanía, no obstante, también puede representar un riesgo para los intereses públicos, porque implica igualmente una proximidad a los intereses privados presentes en el territorio y facilita potencialmente el que se puedan desviar fondos a particulares con la disculpa de la emergencia pública.

El equilibrio entre las ventajas que supone para el interés público el uso de estos instrumentos de ayuda por una Administración cercana, que puede ser realmente ágil, y las desventajas de una excesiva proximidad al interés particular, es posible con un adecuado control, y nuestro sistema está dotado de instrumentos abundantes para su ejercicio, aunque su utilización, como veremos, no siempre es satisfactoria.

En las páginas que siguen, siguiendo el ejemplo de lo sucedido en las situaciones de crisis recientes, trataremos de exponer las posibilidades y los límites del uso de ayudas públicas en situaciones críticas. El objetivo es iden-

tificar los principales requisitos jurídicos que una Administración diligente tiene que cumplir para asegurarse una actuación acorde a la legalidad.

Antes de comenzar con dicho análisis es importante destacar como consideración general que el elemento incentivador, que es intrínseco a las actividades de fomento, no necesariamente estará presente en este tipo de ayudas concedidas como consecuencia de situaciones críticas que no buscan principalmente orientar la actividad de los particulares hacia nuevas metas de interés público, sino contribuir a mantener actividades o condiciones materiales ya existentes ante el riesgo que ha supuesto una situación extraordinaria y desfavorable sobrevenida.

Esta consideración es importante porque condiciona los límites y amplía las posibilidades de ayudas sobre todo al sector empresarial, como vamos a analizar en este trabajo. Paralelamente, lo que no cabría es camuflar como una ayuda ante una situación crítica un incentivo que lo que busca es mejorar sustancialmente una actividad ya implantada o facilitar el desarrollo de nuevas actividades que vayan más allá, por lo tanto, del mantenimiento del *statu quo*, ante la situación excepcional que se ha planteado. Tales ayudas no se beneficiarían de tratamiento especial alguno y deberán ser enjuiciadas de conformidad con las normas generales.

2

Base constitucional y competencial de la intervención con instrumentos de fomento de los entes locales en y ante situaciones críticas

2.1

Necesidad de que la ayuda sea compatible con el derecho de la Unión Europea

La primera consideración fundamental que debemos hacer es que las ayudas planteadas para paliar una situación de crisis tienen que ajustarse a las exigencias del derecho de la Unión Europea¹ y, a tal efecto, es esencial distinguir entre las ayudas que se otorguen a empresas², en el amplio sentido

1. Es importante destacar que los fondos de las entidades locales son fondos estatales a los efectos de la aplicación de las limitaciones que sobre las ayudas de Estado impone el artículo 107.1 del TFUE, como han destacado reiteradamente la jurisprudencia y la doctrina. Para una exposición completa al respecto, Pastor Merchante (2021: 541 y ss.).

2. Siguiendo la definición que se refleja en la jurisprudencia del TJUE, se entiende por empresa una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación, entendiéndose por actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado. Al respecto, entre otras, las sentencias del TJUE de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a

que el derecho de la Unión da a ese término en el ámbito de la política de la competencia, y las ayudas que se otorguen a los consumidores individuales.

En este último caso, las ayudas se considerarán compatibles con el mercado interior de la Unión Europea, dejando a la Comisión sin margen de discrecionalidad para decidir sobre su compatibilidad con el TFUE³, si las mismas tienen (i) carácter social y (ii) se otorgan sin discriminaciones basadas en el origen de los productos⁴, requisito, este último, que busca evitar que se usen las ayudas sociales para fomentar el tejido productivo próximo a la autoridad que las convoca y tengan un efecto distorsionante de la competencia —equivalente a un arancel—.

El carácter social de estas ayudas se traduce en que no están destinadas a beneficiar a toda la comunidad, sino a un grupo de consumidores que específicamente se encuentran en una situación de necesidad que justifica la ayuda⁵.

Dado que, como veremos, el marco competencial de las entidades locales más próximo a legitimar las ayudas que se pueden conceder en situaciones críticas es precisamente el social, en el que las ayudas estarán destinadas a “consumidores individuales”, existe una directa conexión entre las generosas competencias que asumen las entidades locales en este ámbito y la norma de la Unión Europea que permite la concesión de tales ayudas.

En este contexto la clave será evitar que las ayudas se condicionen⁶ por el origen de los productos que se puedan adquirir con las mismas⁷.

Más allá de las ayudas sociales, dejando a un lado las especialidades que pudieran aprobarse por las instituciones de la Unión en función de la específica situación de emergencia, la segunda vía de justificación general que parece más conveniente sería la invocación de la letra b) del artículo

C-184/98, *Pavlov*, apartado 74, y de 10 de enero de 2006, asunto C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA*, apartado 107.

3. *Vid.*, por ejemplo, Fernández Farreres (1993a: 70) o Koenig y Haratsch (2003: 330).

4. Artículo 107.2.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

5. Así, la jurisprudencia de los tribunales de la Unión excluye las ayudas generales que no discriminan a sus destinatarios. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de marzo de 2009, asunto T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito*, apartado 182: “[...] aunque no se discute que la ayuda se concede sin discriminación basada en el origen de los instrumentos de inversión afectados, dicha ayuda se dirige a los inversores, de todo tipo de categorías, cuyos impuestos o cargas reduce. Por consiguiente, la medida controvertida carece de todo carácter social, de modo que la Comisión excluyó acertadamente la aplicación de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 2, letra a)”. Al respecto, Wallenberg y Schütte (2022: 48).

6. No cabe un condicionamiento indirecto como se daría si la ayuda discriminara entre productos por su tecnología, rompiendo el principio de neutralidad tecnológica y beneficiando a un determinado proveedor, según estableció ya la STJUE de 28 de julio de 2011, C-403/10 P, *Mediaset SpA*, apartados 103 y 104.

7. En el caso de ayudas en especie, si los productos se adquiriesen sin respetar la normativa de contratación pública el efecto sería el mismo, y la ayuda tampoco sería compatible con el derecho de la Unión.

107.1 del TFUE, en cuanto considera compatibles con el mercado interior de la Unión Europea las ayudas “destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional”.

Se debe entender por desastres naturales los fenómenos dañinos extraordinarios como los terremotos, los corrimientos de tierras, las inundaciones, en particular las provocadas por el desbordamiento de ríos o lagos, las avalanchas, los tornados, los huracanes, las erupciones volcánicas y los incendios de origen natural. Sin embargo, los perjuicios causados por condiciones meteorológicas adversas, como heladas, granizo, hielo, lluvia o sequía, que se producen de forma más regular, no deben considerarse desastres naturales a tenor del artículo 107, apartado 2, letra b), del Tratado⁸, salvo que tengan una magnitud inusitada⁹.

Estas ayudas se someten, con carácter general, a las siguientes condiciones¹⁰:

- Es preciso que las autoridades competentes del Estado miembro reconozcan expresamente que el suceso constituye un desastre natural.
- Debe existir una relación causal directa entre el desastre natural y los daños sufridos por la empresa afectada.

Cumplidas estas condiciones, el régimen de ayudas debe establecerse en un plazo de tres años a partir de la fecha del suceso, y las ayudas concretas deben concederse en un plazo de cuatro años a partir del suceso, siendo subvencionables los costes derivados de los perjuicios sufridos como consecuencia directa del desastre natural, evaluados por un experto independiente reconocido por la autoridad nacional competente o por una empresa de seguros. Estos perjuicios podrán incluir los daños materiales en activos tales como edificios, equipos, maquinaria o existencias, y el lucro cesante debido a la suspensión total o parcial de la actividad durante un período no superior a seis meses a partir de la fecha del suceso. En ningún caso se pueden conceder ayudas que superen el valor de los costes subvencionables.

En cuanto a otros acontecimientos de carácter excepcional cuyos daños pueden remediarse con ayudas basadas en esta disposición del TFUE, la práctica de la Unión incluye guerras (incluida la provocada por la invasión

8. Así lo aclara el considerando 69 del Reglamento n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

9. Vid. la Sentencia del TJUE de 23 de febrero de 2006, asuntos C-346/03 y C-529/03, Atzeni, apartado 81.

10. Artículo 50 del citado Reglamento n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014.

rusa de Ucrania), graves trastornos del orden público, accidentes industriales o nucleares, y, significativamente, pandemias¹¹.

Esta vía fue profusamente utilizada por los Estados miembros para justificar ante la Comisión, generalmente con éxito¹², los programas de ayudas aprobados durante la epidemia de la COVID-19. Para facilitar estas comunicaciones, la Comisión aprobó un marco en el que explicaba los parámetros que consideraba justificados para aprobar estas ayudas¹³. Los Estados, siguiendo dichas instrucciones, podían, a su vez, aprobar marcos estatales que eran comunicados a la Comisión¹⁴ y que, una vez aprobados por ella, servían para amparar las ayudas que se ajustaban a las condiciones de los mismos, sin necesidad de una nueva comunicación, lo que permitió una agilidad notable en los procedimientos de establecimientos de las ayudas.

No obstante, como se demostró en la crisis provocada por la COVID-19, posiblemente la vía más utilizada por las entidades locales¹⁵ para asegurar la compatibilidad con el TFUE de las ayudas, sobre todo a pymes, venga constituida por la limitación de la cantidad de la ayuda por beneficiario, de forma que se mantenga dentro de los márgenes establecidos por los reglamentos *de minimis*. Esto es, mantener la ayuda en un nivel que se considera por el derecho de la Unión que no puede llegar a comprometer la libre competencia entre las empresas, afectando al comercio entre los Estados miembros de la Unión¹⁶.

Debemos, sin embargo, recordar que estos umbrales no son uniformes y mientras que, por regla general, se considera que no debe ser notificada

11. Una descripción exhaustiva de los supuestos en los que se han autorizado programas de ayuda por esta vía, en Wallenberg y Schütte (2022: 50).

12. Muchas de las decisiones de la Comisión fueron objeto de impugnación por los competidores de los beneficiarios, y generalmente el Tribunal General y el TJUE han desestimado los recursos en cuanto al fondo (por ejemplo, la STJUE de 28 de septiembre de 2023, asunto C-320/21 P SAS), aunque en alguna ocasión se estimó el recurso por la deficiente motivación de la decisión de considerar la ayuda compatible (Sentencia del Tribunal General de 19 de mayo de 2021, asunto T-465/20 TAP).

13. Se trata del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DO C 091I de 20.3.2020, p. 1), que fue objeto de sucesivas modificaciones hasta febrero de 2021.

14. En el caso de España, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, el 26 de marzo de 2020, la notificación a la Comisión del "Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos, consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos, destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19", que fue aprobado por la Comisión el 2 de abril de 2020, mediante la Decisión SA.56851 (2020/N), y que tuvo distintas modificaciones hasta noviembre de 2021.

15. Así, programas de ayudas como el Re-Activar del Ayuntamiento de Valencia se acogieron a esta vía para justificar su compatibilidad con el derecho de la Unión, como se aclara en el "Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19" de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, p. 161.

16. El hecho de que muchas ayudas otorgadas por los entes locales eludan el control de la Comisión Europea se explica precisamente por la escasa cuantía de las mismas, no por su carácter local, como ha señalado con acierto Pastor Merchante (2021: 543).

a la Comisión una ayuda de menos de 300 000 euros en tres años¹⁷, en el ámbito de la agricultura y de la pesca rigen umbrales más reducidos y solo se considera una ayuda *de minimis* si no se superan, como regla general, los 50 000 para un periodo de tres años de ayuda en la producción primaria agraria¹⁸ y de 40 000 en la producción primaria de productos de pesca y acuicultura¹⁹. Por el contrario, si la empresa puede ser calificada como prestadora de servicios de interés económico general²⁰, el límite de la ayuda sube hasta los 750 000 euros en un periodo de tres años²¹.

Alternativamente, en el caso de que ninguna de las vías previstas en el artículo 107.2 pueda alegarse, y la ayuda necesaria supere el respectivo umbral *de minimis*, cabría justificar ante la Comisión Europea que la ayuda está “destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro” [artículo 107.3.b) del TFUE], lo que exige, a diferencia de lo que sucede con las ayudas *de minimis*, la comunicación del proyecto de ayudas a la Comisión. En cuanto a los aspectos sustanciales de esta excepción, que fue invocada también profusamente en el caso de la COVID-19 y en la crisis financiera iniciada en 2007, se requiere que la perturbación sea general y afecte a todo el Estado²² o pueda llegar a producir efectos sistémicos²³.

En definitiva, el gestor local debe considerar el precedente marco normativo para valorar si puede establecer el programa de ayudas y si, si no pudiese encajar en los supuestos analizados de excepciones del artículo 107.2 del TFUE o en las reglas especiales o *de minimis*, debe previamente

17. De conformidad con el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*.

18. Al respecto, el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector agrícola, reformado por última vez por el Reglamento (UE) 2025/1989 de la Comisión, de 2 de octubre de 2025. La norma rige siempre que no se supere el total nacional de ayudas que se fija en el anexo del citado reglamento.

19. En tal sentido, el artículo 3.2 bis del Reglamento (UE) 717/2014 de la Comisión de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura, reformado por el Reglamento (UE) 2023/2391 de la Comisión, de 4 de octubre de 2023, que aplica dicho límite a los Estados, como España, que tienen un registro central de ayudas, y siempre que se respete un tope nacional de ayudas fijado en el anexo del citado reglamento.

20. Estos servicios de interés económico general son, en aplicación del artículo 106.2 del TFUE, servicios de mercado que, por razones de interés general, han de cumplir determinadas obligaciones de servicio público y que los Estados pueden designar con una cierta discrecionalidad, dentro de los límites marcados por el derecho de la Unión. Pueden consultarse, al respecto, Segura Serrano (2011) y Piernas López (2017).

21. De conformidad con el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

22. En tal sentido, Sentencia del TJUE de 30 de septiembre de 2003, asuntos acumulados C-57/00 y C-61/00, *Freistaat Sachsen*, marginales 97 y 98.

23. Wallenberg y Schütte (2022: 55) ponen el ejemplo de la insolvencia de Lehman Brothers, que, dados el tamaño y la influencia de la empresa, era susceptible de arrastrar a una crisis profunda a todo el sector financiero global.

comunicar a la Comisión el régimen de ayudas para que sea validado. Esta obligación se consagra, además, en el artículo 9.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGSUB, en lo sucesivo), que tiene carácter básico.

Las consecuencias de incumplir estas obligaciones, que la Comisión Europea como guardiana de los tratados se encarga de vigilar, son especialmente graves, porque de apreciarse una vulneración de la prohibición de ayudas de Estado que contempla el artículo 107 del TFUE procederá, por decisión de la Comisión, el reintegro de las ayudas recibidas. Decisión que solo muy excepcionalmente podría evitarse por aplicación de los principios de protección de la confianza o de proporcionalidad, y que tendría que discutirse, en todo caso, en el ámbito de la justicia de la Unión Europea, ya que la jurisdicción contencioso-administrativa interna carece de competencia para cuestionar una decisión de una institución de la Unión Europea²⁴.

2.2

Necesidad de que la ayuda se ajuste al ámbito competencial de la entidad local en cuestión

Como punto de partida ha de tenerse en cuenta que las Administraciones solo pueden conceder válidamente ayudas en el ámbito de su competencia, de forma que su potestad de gasto y el hecho de que dispongan de fondos no les habilita para intervenir en ámbitos que son ajenos a su marco competencial, porque ello supondría invadir facultades de otras Administraciones. Es constante en tal sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, aunque se ha construido normalmente al resolver conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas²⁵, es perfec-

24. Al respecto, García Luengo (2010: 57 y ss.).

25. El resumen de esta doctrina que contiene la STC 36/2012, de 15 de marzo, en su fundamento jurídico séptimo, es especialmente significativo: "Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias (por todas, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3), habiéndose precisado, con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, pero con una doctrina que puede generalizarse, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (entre otras, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1). Y es que la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas que lo siguen siendo, a pesar de la financiación, sino que, 'aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general), ha reservado a otros entes territoriales' (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3). Esto es, 'la actuación estatal sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque

tamente trasladable al ejercicio de las competencias por los entes locales, que está objetivamente sometido a las mismas reglas de juego²⁶, y así lo ha confirmado, además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁷.

Partiendo de esta necesidad constitucional de ajustarse a las propias competencias para otorgar válidamente subvenciones, procede examinar el régimen competencial de las entidades locales para determinar qué posibles “títulos competenciales” podrían alegar para otorgar subvenciones.

Esta tarea exige especial atención al desarrollo en la normativa sectorial –y muy especialmente en la de cada comunidad autónoma– de las habilitaciones y exigencias de otorgamiento de competencia suficiente que contiene la Ley de Bases del Régimen Local. En este sentido, aunque en el presente trabajo no podemos desarrollar dicho marco competencial en cada ámbito sectorial y en cada comunidad autónoma, sí podemos plantear desde la normativa básica de régimen local y su interpretación constitucional el encuadramiento general de las posibles competencias locales que permitirían otorgar ayudas, en el más amplio sentido, en caso de situaciones de crisis.

Entrando, por lo tanto, en este análisis podemos apuntar las siguientes posibilidades:

En primer lugar, como ya adelantamos, las entidades locales suelen tener amplias facultades para otorgar ayudas en el ámbito de la asistencia social. Así, como punto de partida mínimo, el artículo 25.2.e) de la LBRL exige que la normativa de las comunidades autónomas reconozca, al menos, competencias en materia de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” a los ayuntamientos. Por lo tanto, estas entidades deben tener al menos esta intervención en el ámbito de la protección social, sin perjuicio de que la normativa de la comunidad autónoma pueda ampliar,

en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. De lo que deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención (STC 201/1988) y sin que, con ello, se pueda privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares’ (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15). En definitiva, esto significa, como se recuerda en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, que ‘la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución (STC 146/1986), excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 75/1989)’”. Sobre esta problemática es muy conveniente la consulta de Fernández Farreres (1993b: 234 y ss.).

26. En tal sentido, con razón, Sesma Sánchez (2020a: 221).

27. En tal sentido, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2005 (recurso 8257/2002), 25 de octubre de 2005 (recurso 3026/2003), 21 de junio de 2006 (recurso 10442/2003) y 26 de septiembre de 2006 (recurso 1795/2004); o más recientemente, entre otras, la STS de 5 de marzo de 2019 (recurso 2026/2016): “[...] la justificación legal de la asignación de recursos viene determinada por la conexión de la misma con la consecución de objetivos propios de la competencia de la entidad local e invocados como fundamento y razón de subvención otorgada”.

más allá de ese mínimo obligado, el campo de dicha competencia municipal en el ámbito de los servicios sociales, atribuyéndoles nuevas competencias dentro de su propio ámbito competencial siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el citado artículo 25 de la LBRL.

Esta interpretación que afirma la posibilidad de que los entes locales, a voluntad del legislador autonómico, asuman más competencias en materia de asistencia social —y, en general, en cualquier otro ámbito de competencia autonómica—, está avalada por el Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial que tiene su hito principal en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo²⁸, y que se extiende, con un notable consenso doctrinal²⁹, hasta

28. El razonamiento del Tribunal Constitucional es meridianamente claro al afirmar, en el fundamento jurídico 13, apartado d), de la citada STC 41/2016, lo siguiente:

“Ciertamente, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local halla amparo en el art. 149.1.18 CE cuando impone exigencias a la atribución de competencias propias (art. 25 LBRL) y al ejercicio de las ‘distintas de las propias y atribuidas por delegación’ (art. 7.4 LBRL) para asegurar que el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales desarrollen un sistema competencial ajustado a los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las Comunidades Autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus Estatutos. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local también se sitúa dentro de aquel título competencial cuando deja de habilitar directamente a los municipios la prestación de servicios sociales, que han desaparecido del listado de servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL). Tal solución tampoco impide por sí que la Comunidad Autónoma decida atribuir a los municipios de su ámbito territorial esa competencia dentro del indicado marco de límites. Del mismo modo, el art. 149.1.18 CE da cobertura a la exclusión de la asistencia social y la sanidad del elenco de materias dentro del cual las leyes deben asegurar que los Ayuntamientos dispongan ‘en todo caso’ de competencias propias (art. 25.2 LBRL). Tampoco esta previsión impide que la Comunidad Autónoma opte por asegurar a los municipios tales competencias con sujeción a las indicadas condiciones básicas.

Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir —con sujeción al indicado marco de límites— sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

La Comunidad Autónoma está sometida a los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE) —además de a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE)— así como a las condiciones que establecen ahora los arts. 25 y 7 LBRL —y, en su caso, los Estatutos de Autonomía—. Dentro de este contexto normativo, a ella le debe corresponder la decisión última sobre si los municipios situados en su órbita territorial deben o no prestar servicios reconducibles a los ámbitos competenciales que tiene estatutariamente reservados y, en su caso, sobre el modo en que ha de efectuarse el correspondiente traslado. Al prohibir la descentralización de aquellos servicios, por un lado, y fijar una serie de plazos y condiciones al traspaso, por otro, las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local han superado el ámbito que la Constitución asigna a una regulación básica sobre atribuciones locales (art. 149.1.18 CE) y, con ello, han invadido las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad, recogidas en los apartados 24 y 27, respectivamente, del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura”.

29. Al respecto, por ejemplo, Velasco Caballero (2017: 39-43); Domínguez Martín (2021: 243-244); Carbonell Porras (2023: 16-17), autora que ya había adelantado la corrección de esta interpreta-

nuestros días³⁰, y ha motivado que se mantengan esencialmente las amplias competencias en materia de servicios sociales que se reconocían a los entes locales en la normativa anterior³¹ a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local³².

Por lo tanto, en el marco de una situación de crisis cabe indicar que, con carácter general, y sin perjuicio, insistimos, de posibles especialidades en la normativa autonómica, los municipios tendrán atribuidas amplias potestades para actuar en auxilio de aquellas personas a las que esa situación de crisis les haya situado en riesgo o en condiciones de necesidad. Es más, incluso dentro del núcleo indisponible por el legislador autonómico de este ámbito material de la actividad municipal se incluye expresamente la atención inmediata a dichas personas.

En la práctica no solo las leyes autonómicas reconocen amplias potestades municipales en este ámbito de la asistencia social, sino que en los casos recientes de crisis el propio legislador estatal ha permitido disponer de fondos adicionales para esta finalidad³³, lo que demuestra la utilidad y eficacia de la actuación municipal en este ámbito, en situaciones críticas.

Por otra parte, dado que los destinatarios de estas prestaciones serán esencialmente individuos —y, además, generalmente consumidores individuales—, la validez de estas ayudas no será problemática, insistimos, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, por aplicación del ya comentado artículo 107.2.a) del TFUE.

Más allá del ámbito social, tenemos que plantearnos si los municipios pueden contar también con atribuciones competenciales para subvencionar la recuperación, en caso de situaciones de crisis, del sector productivo del municipio.

ción, antes de que la asumiese el Tribunal Constitucional, en Carbonell Porras (2014: 775-777).

30. Puede citarse la STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, en cuyo fundamento jurídico sexto se entiende constitucional la atribución al municipio de Barcelona por la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, de la competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisión.

31. Para una visión general de dichas competencias, puede consultarse Almeida Cerrada (2011: 2728-2733).

32. En tal sentido, pueden verse los ejemplos que cita Carbonell Porras (2023: 15).

33. Así, el artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, permitía destinar el superávit presupuestario del ejercicio anterior a gasto social ocasionado por la pandemia, en los siguientes términos: "El superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2019 se podrá destinar para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23, 'Servicios Sociales y promoción social', recogida en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales, previa aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, dentro de aquella política de gasto, se considerarán, con carácter excepcional ya lo exclusivos efectos de este artículo, incluidas las prestaciones señaladas en el punto 2 del artículo 1 de este Real Decreto-ley".

En este sentido, partiendo nuevamente del artículo 25.2 de la LBRL, la normativa sectorial debe reconocer a los municipios competencia en algunas actividades concretas que justificarían este tipo de ayudas para el mantenimiento o restablecimiento de la entidad afectada por la crisis. Dichas actividades serían el turismo de interés y ámbito local [letra h) del artículo 25.2 de la LBRL]; las ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante [letra i) del mismo artículo]; y la promoción del deporte y la cultura [letras l) y m)].

También se han utilizado las competencias adquiridas en virtud del título “protección de la salubridad pública” [artículo 25.2.j) de la LBRL] para justificar ayudas para la adquisición de material sanitario o para la adaptación de locales comerciales a las exigencias sanitarias durante la crisis provocada por la COVID-19³⁴.

No obstante, también la experiencia de la pasada pandemia nos indica la conveniencia de que los municipios recurran, más que a la interpretación extensiva de los títulos competenciales amparados por el artículo 25.2 de la LBRL, que podría entrañar riesgos de reintegros por anulaciones, duplicidades o sobrefinanciación³⁵, a la vía del artículo 7.4 de la LBRL y, por lo tanto, al reconocimiento como competencia propia general —en la terminología avalada por la STC 41/2016— de la facultad de otorgar esa línea de ayudas concreta por existir un interés municipal en la misma.

Esta vía exige contar como principales trámites con dos informes preceptivos y vinculantes que se deben obtener con antelación al ejercicio de la competencia propia general. El primer informe que se debe recabar³⁶ es el de inexistencia de duplicidades. Esto es, que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administra-

34. En tal sentido, Sesma Sánchez (2020a: 230).

35. Que dichos reintegros por recibir subvenciones incompatibles o por encima del nivel de subvención establecido existieron en la gestión de la pandemia es un hecho constatable; puede verse el muy interesante “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, que alude a reintegros por incompatibilidad entre las ayudas de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos, los cuales, en numerosas ocasiones, no pidieron los informes requeridos por el artículo 7.4 de la LBRL, bien al entenderse competentes, o bien sin justificación alguna (véanse las noticias sobre el inicio de los expedientes de reintegro en las páginas 12 y 13 del citado informe).

36. Así lo precisa el Ministerio de Hacienda (Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales): “El informe de no duplicidad de competencias ha de formar parte del expediente, por ello, de forma preferente se deberá remitir a esta Subdirección General, especialmente cuando se trate de competencias estructurales pues carece de sentido analizar la solvencia de la Hacienda local si previamente no se acredita la habilitación normativa para el desempeño de una actividad impropia” (<https://www.hacienda.gob.es/sgfal/dgcfel/instruccionesaplicaciones/preguntas-frecuentes-sobre-la-emision-del-informe-de-sostenibilidad-financiera-del-articulo-7.4.pdf>). También algunas normas autonómicas que regulan la emisión de estos informes, como, para Asturias, el artículo 6.3 del Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

ción, de forma que confluyan ambas prestaciones sobre una misma actividad, personas y territorio sin resultar complementarias³⁷. Este informe, que es reglado³⁸, debe ser evacuado por la Administración que tenga atribuida la competencia por razón de la materia.

El informe de sostenibilidad financiera, también previo, vinculante y dictado en ejercicio de una potestad reglada, debe ser emitido por la Administración que asuma la tutela financiera de la entidad local³⁹.

En la práctica la solicitud de estos informes es muy frecuente y, en el ámbito específico de las situaciones de crisis, han sido múltiples los casos en

37. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional obliga a distinguir, en efecto, entre duplicidad y complementariedad. Así, la STC 107/2017, de 21 de septiembre, aclara lo siguiente: “[...] no cabe identificar los conceptos de ‘complementariedad’ y ‘duplicidad’”. Ciertamente, la Ley 27/2013 no acota ni define los supuestos de ‘duplicidad’ competencial; se limita a identificarlos con la ‘ejecución simultánea del mismo servicio público’ por parte de dos Administraciones públicas. Pese a la indefinición normativa, un sencillo análisis semántico permite apreciar lo siguiente: una actividad ‘complementaria’ en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad ‘duplicada’ a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incura por definición en la prohibición de ‘ejecución simultánea del mismo servicio público’ por parte de varias Administraciones públicas. Como se desprende de las propias alegaciones de los ayuntamientos impugnantes, dentro de ámbitos materiales tales como la educación, la sanidad o la vivienda, los servicios municipales serán, en efecto, ‘complementarios’ de las competencias de ejecución estatutariamente atribuidas a las comunidades autónomas, pero no serán ‘duplicados’ si, por ejemplo, las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes. El tenor del artículo 25 LBRL confirma con toda claridad que el legislador básico no ha identificado el ejercicio de competencias ‘complementarias’ con la ejecución ‘simultánea’ del mismo servicio: al referirse a la atribución legal de competencias municipales, a la vez que conmina a garantizar ‘que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública’ (apartado 5), obliga a asegurar que los ayuntamientos dispongan ‘en todo caso’ de ‘competencias propias’ dentro de ámbitos materiales donde las Comunidades Autónomas cuentan con competencias de gestión o ejecución (apartado 2). Consecuentemente, el artículo 7.4 LBRL no impide aprovechar la estructura territorial compuesta del Estado (art. 137 CE) para distribuir prestaciones entre los niveles autonómico y local y, dentro de este, entre sus eventuales subniveles de gobierno (inframunicipal, municipal o intermedio)”. En consonancia con esta doctrina, las normas autonómicas de desarrollo de la LBRL, al describir las condiciones para emitir el informe de ausencia de duplicidades, insisten en la distinción: por ejemplo, ya antes del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, para Asturias, el artículo 5.2 del Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; también, para Valencia, el artículo 6.2 del Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell, por el que se regula el procedimiento de los informes para el ejercicio por las entidades locales de competencias diferentes de las propias o delegadas.

38. Al efecto, es importante destacar que dichos informes, como ha señalado la STC 107/2017, de 21 de septiembre, son el ejercicio de potestades regladas, siendo “improcedentes las consideraciones de oportunidad”. Ello no obsta para que los mismos puedan ser negativos cuando, por ejemplo, la actividad cuyo ejercicio quiere asumir la entidad local en cuestión duplica la actuación administrativa al coincidir con ayudas ya establecidas por la comunidad autónoma, caso enjuiciado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Oviedo, de 29 de marzo de 2019, en el recurso 77/2018.

39. Hay que recordar que, en las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Murcia, se entiende que, al no hacer mención sus estatutos de autonomía específicamente a la tutela financiera, la misma se ejerce por el Estado a través del Ministerio de Hacienda, en una interpretación ciertamente chocante al suponer una división un tanto artificiosa de la ejecución en materia de régimen local, que sí corresponde a dichas comunidades. Al respecto, puede verse la posición crítica de Medina Alcoz (2023: 60 y ss.).

los que los ayuntamientos solicitaron y obtuvieron⁴⁰ los preceptivos informes vinculantes, en el contexto de la COVID-19, para poder aprobar convocatorias de ayudas con un amplio espectro, con la notoria ventaja de facilitar una coordinación con las ayudas autonómicas o estatales y evitar, insistimos, las duplicidades o los casos de sobrefinanciación.

En cuanto a los efectos de la ausencia de estos informes vinculantes sobre el programa de ayudas, no ha sido, hasta donde nuestro conocimiento alcanza, una cuestión objeto de pronunciamientos judiciales. En principio, la actividad amparada por una competencia propia general que se ha ejercido al margen de este procedimiento debería ser considerada una actuación irregular, pero no estamos ante una incompetencia “manifiesta”⁴¹ —puesto que no se puede afirmar que la entidad local nunca podría haber ejercitado dicha facultad—, sino ante una causa de invalidez “relativa”⁴², que depende de diversas circunstancias y no puede ser, normalmente, salvo en casos extremos, notoria e incontrovertida. En consecuencia, entendemos subsanable esta irregularidad mediante la emisión tardía de estos informes, que, recordemos, son reglados, y que, en tal caso, constatarían que se trata efectivamente de una competencia propia general⁴³.

Es importante también recordar que la configuración de estas ayudas, si no se quiere que resulten contrarias al derecho de la Unión, debe limitarse a lo imprescindible para reparar los perjuicios causados por los aconteci-

40. Además de los casos que recoge el ya citado “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en su página 11, pueden verse, por ejemplo, las “Bases que regulan la concesión de subvenciones directas a favor de microempresas, PYMES y autónomos del sector de la hostelería afectados en su actividad como consecuencia de la epidemia de COVID-19, con la finalidad de apoyar el tejido comercial municipal”, aprobadas el 5 de mayo de 2021 por el Ayuntamiento de Polanco (exppte. 1330/2020, con Código BDNS 563107), que se publicaron una vez que “se ha solicitado tanto del Ministerio de Hacienda como de la Comunidad Autónoma sendos informes preceptivos sobre sostenibilidad financiera de la nueva competencia e inexistencia de duplicidades, cuya recepción en sentido favorable condiciona la publicación de la presente convocatoria”.

41. Requisito que no solo es común, por razones institucionales, a cualquier causa de nulidad, sino que está, en este caso, expresa y claramente exigido por el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

42. En cuanto que no cabría descartar que esa competencia no pudiese ser legítimamente ejercida por la entidad local en cuestión, lo que excluiría la nulidad radical o de pleno derecho, porque no podría hablarse en puridad de una incompetencia “manifiesta”. Criterio que no solo se sostiene por la doctrina (García Luengo, 2002: 191 y ss.; Kopp y Ramsauer, 2021: 1098), sino que también está muy presente en el día a día de nuestra jurisprudencia, como demuestra la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2024, en el recurso 1769/2022, que rechaza que sea nula la actuación de unos órganos de la inspección tributaria fuera de su ámbito competencial territorial, porque el acto que presuntamente lo posibilitaba incurría en una insuficiente motivación.

43. Nótese que no estaríamos tampoco, en condiciones normales, ante una ausencia total y absoluta del procedimiento [artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común], porque el programa de ayudas pudo seguir frente a sus destinatarios un procedimiento perfectamente legal, y sería excesivo exigir que los ciudadanos, o incluso las empresas destinatarias, pudiesen fiscalizar si el Ayuntamiento cumplió sus obligaciones para poder ejercer la competencia correspondiente, si bien esta afirmación podría matizarse si la competencia está, nuevamente, muy distante de los intereses propios de una corporación local.

mientos de carácter excepcional y no ir más allá asistiendo, por ejemplo, a una empresa que ya estaba en una situación económica compleja antes de sobrevenir la crisis en cuestión.

Debe destacarse, además, que este mecanismo del artículo 7.4 de la LBRL permite potencialmente atender no solo las necesidades del tejido empresarial presente en el término municipal afectado por la situación crítica, sino incluso a otras personas o entidades que lo precisen, sin tener que realizar una interpretación extensiva del concepto de protección social, siempre que, como se ha de demostrar a través de los informes preceptivos y vinculantes de las Administraciones competentes, la sostenibilidad financiera del municipio no se ponga en peligro y no se produzcan las ya referidas duplicidades en el ejercicio de las competencias públicas.

2.3

El papel de las diputaciones y otras entidades locales

Si hasta este momento nos hemos centrado en los municipios como entidad local básica, tanto las asociaciones de municipios en mancomunidades como la provincia como entidad local también pueden cumplir un importante papel en la mitigación de las crisis con ayudas.

En lo que respecta a las provincias, y más allá de la cooperación con los municipios, especialmente los de menos recursos⁴⁴, para que puedan promover estas ayudas en ejercicio de sus propias competencias, la provincia por sí sola podría activar las competencias que puede tener atribuidas en el marco de “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito” [artículo 36.1.d) de la LBRL]. La interpretación amplia de este marco competencial, comprensivo de potestades de organización o serviciales —incluso en la redacción original anterior a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que era potencialmente más expansiva—, ha sido negada en la jurisprudencia⁴⁵, pero es evidente que este precepto habilita para que la provincia pueda asumir competencias que le

⁴⁴. En la pasada crisis generada por la COVID-19, las diputaciones invocaron genéricamente sus competencias de asistencia en la prestación de servicios municipales [artículo 36.1.a) y c) de la LBRL] para justificar ayudas al sector productivo, especialmente autónomos y pymes, que se canalizaban a través de los municipios; por ejemplo, la convocatoria de subvenciones a ayuntamientos de la Diputación Provincial de Alicante y las condiciones de concesión con destino a minimizar el impacto económico que la COVID-19 estaba suponiendo sobre pymes, micro-pymes, pequeños empresarios autónomos y profesionales de sus municipios para la anualidad 2022, publicadas el 5 de mayo de 2022 en el tablón de edictos electrónico de la Diputación Provincial de Alicante, en una interpretación cuando menos creativa del artículo 36.1 de la LBRL.

⁴⁵. Por ejemplo, en la STS de 21 de febrero de 2001, recurso 3221/1995 —entre otras—, que niega la facultad de la Diputación de Barcelona para coger gestionar un museo y para cuestionar la

permitan ejecutar programas de ayudas en los ámbitos social y económico, que son los implicados, como hemos visto, en el caso de las ayudas ante situaciones de crisis. En tal sentido, la jurisprudencia viene admitiendo programas de ayudas amparados en esta norma, incluso cuando la actividad subvencionada transcendía el propio territorio de la entidad local en cuestión, sin hacer particular mención de la norma concreta que, en desarrollo de este precepto, atribuía la competencia en cuestión⁴⁶.

Por otra parte, las diputaciones provinciales también pueden ampliar sus competencias por la vía, que ya hemos analizado, del artículo 7.4 de la LBRL⁴⁷, para desarrollar actividades de interés provincial⁴⁸, entre las que puede estar el apoyo a los ciudadanos y entes afectados por una crisis que incide en su territorio.

En cuanto a la posibilidad de que otras entidades locales aprueben programas de subvenciones u otras ayudas que atiendan a los ciudadanos en tiempo de crisis, la misma debe afirmarse en cuanto se constituyan para ejecutar el tipo de competencias que, como hemos visto, pueden justificar dichas ayudas (por ejemplo, no habría problema para que una mancomunidad apruebe ayudas sociales si los servicios sociales municipales correspondientes se han mancomunado), si bien no cabría que estas entidades inten-

normativa catalana que transfiere estas instalaciones a la Comunidad Autónoma, al entender que el fomento de la cultura no ampara atribuciones de organización y serviciales.

46. En tal sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 14 de octubre de 2016, en el recurso 423/2016, que sostiene lo siguiente: "[...] el ejercicio competencial que la Diputación Foral realiza mediante la medida de fomento litigiosa, lo que requiere es la presencia de un interés público vinculado con el ámbito territorial que le corresponde, y no en cambio una identificación precisa y completa entre el alcance y objeto geográfico y territorial (virtual) último de la acción particular subvencionada y el propio de la Administración concedente, que no tiene por qué agotarse en éste último, como si la sola referencia a otros territorios, provincias o espacios geopolítico-administrativos supusiese ejercer competencia administrativa sobre ellos o usurpar las atribuciones ajenas. Piénsese que en otro caso resultaría imposible fomentar por los poderes públicos todas aquellas iniciativas y proyectos de carácter supralocal o hasta supranacional que carecieran de materialización precisa y agotadora en el propio lugar de la subvención a desdén de que, -como pudiera ocurrir también en este caso-, pudieran ser fomentadas igualmente desde otros ámbitos o instituciones y finalmente trascendiesen a otros lugares. Conceder una subvención no es, por tanto, financiar integralmente a personas públicas o privadas ni ejercer otro tipo de potestades administrativas que queden limitadas '*ratione loci*'. Desde ese punto de partida, que todos (o parte) de los proyectos de desarrollo tenidos en cuenta ofrezcan esa conexión con la vida económica, social, demográfica y cultural del T.H. guipuzcoano, desarrollándose además por entidades y personas en él residenciadas (Universidades, Ayuntamientos), no se compadece, a nuestro entender, con la razón de incompetencia que se esgrime, al margen de que tales proyectos puedan tener por finalidad y contener asimismo estudios, investigaciones o conclusiones sobre otros ámbitos limítrofes o con relación geográfica, socio-política o cultural". En esta misma línea, entre otras, con la redacción anterior del precepto, la STS de 25 de octubre de 2005, en el recurso 3026/2003, admitía la subvención por una diputación foral de una entidad destinada a promover la cultura vasca, incluso más allá del territorio foral, teniendo en cuenta que la normativa de la Comunidad Autónoma cedía la gestión de la cultura a las diputaciones forales.

47. En tal sentido, también, por ejemplo, Santiago Iglesias (2021: 304).

48. En este sentido, la posibilidad de acudir al artículo 7.4 viene a compensar la desaparición del artículo 36.1.e) de la LBRL, que permitía a la provincia acometer actuaciones a favor del interés público provincial en abstracto. En tal sentido, Carbonell Porras (2023: 10).

tasen ampliar sus competencias por la vía del 7.4 de la LBRL para atender otras necesidades públicas más allá de aquellas que las entidades creadoras les han atribuido⁴⁹.

3

Tipos de ayudas

A lo largo de este trabajo venimos utilizando el concepto de ayuda en un sentido muy amplio, el mismo que reconoce el derecho de la Unión Europea, y que engloba no solo aportaciones dinerarias directas, como las subvenciones, sino también otros beneficios de contenido económico positivo, como las aportaciones no dinerarias, así como la liberación de cargas que normalmente afectan a la empresa, como las desgravaciones o incentivos fiscales⁵⁰, que pueden ser medios eficaces para revertir los efectos de una situación de crisis. Sin embargo, dada la disparidad de esas ayudas en su régimen interno⁵¹, es importante valorar sus distintos requisitos de viabilidad.

Sin ánimo de exhaustividad, y a partir de las recientes experiencias (la pandemia generada por la COVID-19, o las inundaciones catastróficas ocasionadas por la DANA en 2024), podemos destacar los siguientes supuestos de ayudas.

49. Así, en opinión del Ministerio de Hacienda, las mancomunidades “sólo pueden ejercer las competencias previstas en sus Estatutos y para las que han sido creadas, lo que lleva a concluir que no puedan ejercer las llamadas competencias impropias dado que las aportaciones de los Ayuntamientos que las integran tienen una finalidad concreta y solo a ella pueden destinarse” (<https://www.hacienda.gob.es/sgfal/dgcfel/instruccionesaplicaciones/preguntas-frecuentes-sobre-la-emision-del-informe-de-sostenibilidad-financiera-del-articulo-7.4.pdf>).

50. La Comisión, recopilando la jurisprudencia del TJUE, sostiene lo siguiente sobre el concepto de ayuda [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01), marginal 68]: “La forma precisa de la medida también es irrelevante para determinar si confiere una ventaja económica a la empresa. No solo la concesión de ventajas económicas positivas es relevante para el concepto de ayuda estatal, sino que la liberación de cargas económicas también puede constituir una ventaja. Esta última es una amplia categoría que comprende todo aquello que alivie a una empresa de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto. Aquí entran todas las situaciones en las que los operadores económicos son liberados de los costes inherentes a sus actividades económicas. Por ejemplo, si un Estado miembro paga parte de los costes de los empleados de una empresa específica, libera a dicha empresa de costes que son inherentes a sus actividades económicas. También existe una ventaja cuando las autoridades públicas pagan un suplemento salarial a los trabajadores de una empresa específica, aun cuando la empresa no tuviera la obligación legal de pagar dicho suplemento. También cubre situaciones en las que algunos operadores no tienen que soportar costes que normalmente soportan otros operadores comparables en un ordenamiento jurídico dado, independientemente de la naturaleza no económica de la actividad con la que se relacionen los costes”.

51. No a los efectos de su compatibilidad con el TFUE, normativa que les es a todas ellas aplicable en los mismos términos.

3.1

Subvenciones

En cuanto a las subvenciones, son posiblemente el instrumento de ayuda más utilizado, como se ha demostrado en las recientes crisis, en la labor de mitigación impulsada por las entidades locales que, al carecer de potestad legislativa, no pueden activar o aprovechar en toda la magnitud requerida otros medios de ayuda.

La figura de la subvención cubre en nuestro sistema tanto la subvención en sentido estricto, en cuanto aportación dineraria sin contraprestación en sentido estricto y justificada por la realización, futura e incierta, por su beneficiario de un proyecto o actividad de interés público (lo que la doctrina ha calificado como “afectación de la subvención”), como la prima, que no se vincula a un proyecto o actividad por realizar, sino que se justifica por hechos o circunstancias que ya se han producido en el pasado⁵².

Ambas figuras, que hoy están reguladas, insistimos, en la Ley General de Subvenciones, aunque su régimen jurídico no es enteramente coincidente, se pueden utilizar en la atención a las situaciones de crisis y se han utilizado durante las recientes. El uso de la prima tiene sentido para estimular la labor privada de reconstrucción o, en general, para revertir los efectos de la crisis, ya que la existencia o el compromiso de este tipo de medidas sirve para incentivar esas actividades de interés público (así, si se priman los gastos de reconstrucción de los negocios afectados por una crisis con efectos destructivos se evita el daño al tejido económico y se garantiza la continuidad de la explotación, efecto que no siempre se obtendría, como veremos, en otro tipo de ayudas meramente indemnizatorias).

La subvención en sentido estricto es un medio de dirección más preciso, que permite un mayor control del destino acorde al interés público de los fondos, al vincular su otorgamiento a la realización de una actividad futura que la Administración puede modular para que se ajuste mejor al interés público. Por ello, la subvención puede ser utilizada no solo para subvertir los efectos de la crisis, sino también, con una potencialidad mayor que otras figuras, para otra vertiente muy importante como es la prevención de futuras situaciones críticas.

En cuanto al establecimiento de estos tipos de ayudas, además de buscar su acomodo en el derecho de la Unión Europea en los términos que hemos expuesto, la entidad local tiene que cumplir también requisitos for-

⁵². Para esta distinción se puede consultar, entre la doctrina más reciente, Bueno Armijo (2013: 106 y ss.). También, en una exposición clásica, Sesma Sánchez (1998: 357-358), autora que, no sin razón, considera las primas una especie dentro del género de la subvención.

males, entre los que cabe preguntarse si es necesario modificar o aprobar el correspondiente plan estratégico de subvenciones.

La aprobación o reforma del citado plan es exigible⁵³, como han subrayado multitud de organismos externos de control⁵⁴. No obstante, la actual redacción del artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones permite que se puedan aprobar estas líneas de subvenciones (o primas) sin que estén previstas en el plan estratégico si esa ausencia de previsión está debidamente justificada, y, obviamente, la motivación de este extremo será sencilla en el caso de subvenciones urgentes para paliar las situaciones de crisis sobrevenidas, si bien, ante crisis persistentes o con efectos prolongados, la inclusión en el plan estratégico de las ayudas previstas para su atenuación es no solo conveniente, sino también exigible.

3.2 Ayudas indemnizatorias

Desde un punto de vista técnico, las ayudas que se otorgan para revertir los efectos de un hecho catastrófico, o de una crisis en general, que ha causado un daño a los beneficiarios, pero sin vincularlas con una actuación previa o futura considerada de interés del sujeto beneficiario, no serían subvenciones ni primas, sino un tercer género de ayudas que la doctrina califica de indemnizatorias⁵⁵, en las que obviamente falta el elemento incentivador, y en las que el destino de los fondos no está condicionado en absoluto a un fin determinado; simplemente se trata de indemnizar la pérdida sufrida, sin buscar, por ejemplo, la continuidad de una actividad.

La distinción entre estas ayudas y las primas puede resultar difícil en la práctica, pero en las primas la actuación ya realizada es de interés público y se busca con la ayuda incentivarla, mientras que en una ayuda indemnizatoria simplemente hay una transferencia económica ante un daño o situación de riesgo de exclusión social, sin exigir siquiera un destino determinado de la ayuda.

53. Sobre la importancia objetiva de este plan y las consecuencias que debería tener su omisión, Díaz González (2023: 424).

54. Puede verse, por ejemplo, con motivo de las subvenciones extraordinarias concedidas como consecuencia de la epidemia de la COVID-19, el ya citado "Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la COVID-19", elaborado por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana el 2 de marzo de 2023 (especialmente, páginas 6, 24 y 80, siendo destacable que entre las Administraciones que no tienen plan estratégico o no lo modificaron se encuentran no solo ayuntamientos que pudieran tener recursos limitados o tensionados, sino también ayuntamientos muy importantes y diputaciones provinciales), o el "Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020", emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (páginas 52 y 91).

55. En tal sentido, por ejemplo, Sesma Sánchez (1998: 345).

No obstante la distancia entre la naturaleza de estas ayudas y las subvenciones, lo cierto es que en nuestro sistema se las suele someter al mismo régimen esencial, empezando por la aplicación de la Ley General de Subvenciones, como se demuestra no solo por el uso del término “subvención” en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión, sino también por las constantes remisiones al régimen de la citada ley para regular su concesión, justificación o reintegro.

Esta misma identificación se demuestra cuando se examinan las convocatorias que las entidades locales han realizado ante las situaciones de crisis, lo que no es censurable en el ámbito de la protección social⁵⁶, pero sí podría suponer un perjuicio injustificado al interés público si se extiende a los daños al tejido productivo⁵⁷ (piénsese que una transferencia dineraria por daños en unas instalaciones que no se condiciona a su reconstrucción puede convertirse en un incentivo a la deslocalización).

3.3 Ayudas en especie

El régimen jurídico de este tipo de ayudas, que pueden resultar muy importantes en tiempo de crisis (cabe pensar, por ejemplo, en el reparto de material sanitario o de primera necesidad para los afectados por una catástrofe), depende, según la Ley General de Subvenciones (que no es aquí básica)⁵⁸, del origen del bien a distribuir.

⁵⁶. Un buen ejemplo de este tipo de ayudas indemnizatorias de carácter social, que se someten a la normativa propia de las subvenciones y se califican como tales, lo tenemos en la convocatoria del Ayuntamiento de Algemés de ayudas por pérdida de bienes de primera necesidad por la DANA, que se publicó el 1 de agosto de 2025 en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas (código BDNS 849768), y por la que el Ayuntamiento otorgaba una ayuda complementaria a las que reconoció la Comunidad Autónoma a los ciudadanos que habían perdido bienes de primera necesidad por las inundaciones provocadas por la DANA. Obviamente, no se está fomentando ninguna actuación del ciudadano, sino compensando su pérdida por motivos sociales.

⁵⁷. Es significativo al respecto que el artículo 27.2 del ya citado Real Decreto 307/2005, cuando regula las ayudas para paliar los daños que se pueden causar en establecimientos industriales, mercantiles o de servicios, aclare que dichas ayudas “se destinarán a la reconstrucción de los edificios y de las instalaciones industriales, comerciales y de servicios que hayan sufrido daños, a la reposición de su utillaje, del mobiliario y de otros elementos esenciales, así como las existencias y productos propios de la actividad empresarial”, con lo que condiciona el destino de las mismas.

⁵⁸. No obstante, en la normativa de las comunidades autónomas, la regulación es similar. Pueden verse, por ejemplo, el artículo 3.2.b) de la Ley del País Vasco 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones; la disposición adicional tercera de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de Subvenciones de Galicia; o el artículo 162 de la Ley de la Comunidad Valenciana 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Con matices, sin embargo, el artículo 87.3 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de

Si se tratar de ceder un bien que forma parte del patrimonio de la entidad local en cuestión, generalmente se debe aplicar la normativa patrimonial.

En tal contexto, el artículo 79.2 del TRRL⁵⁹ limita la posibilidad de ceder gratuitamente bienes patrimoniales inmuebles a instituciones públicas (para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal) o a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. En cuanto a la cesión gratuita de bienes muebles, aunque la normativa de régimen local estatal guarda silencio al respecto⁶⁰, entendemos que también se podrían ceder gratuitamente a entidades sin ánimo de lucro, ya que sería absurdo que fuese posible esa cesión para los bienes inmuebles, cuyo tráfico está más limitado por la normativa que para los muebles. De hecho, en la normativa autonómica aplicable al patrimonio de las entidades locales, en aquellas comunidades que han regulado la materia, se suele adoptar esta regla y se permite la cesión gratuita, si bien solo a favor de entidades públicas, sin ánimo de lucro o de utilidad pública⁶¹.

En cambio, si se trata de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero, la regulación, según establece la disposición adicional quinta de la Ley General de Subvenciones, será la propia de esta última norma, si bien con las especialidades que establece el artículo 3 de su reglamento:

- No se aplica el procedimiento de gestión presupuestaria, lo que tiene sentido, puesto que dicho procedimiento ya se habrá sustanciado con motivo del contrato por el que se adquirieron los bienes⁶². Sin perjuicio de que, en el supuesto de que la adquisición de los bienes, derechos o servicios tenga lugar con posterioridad a la convocatoria de la ayuda, será necesario aprobar el gasto con carácter previo a la convocatoria.

Cataluña, que declara aplicables las reglas patrimoniales a estas ayudas salvo “que la finalidad de la subvención implique su ejecución por la propia administración, y a cargo de sus créditos presupuestarios destinados a transferencias o subvenciones”, en cuyo caso se aplica la normativa de subvenciones.

^{59.} En el mismo sentido, el artículo 109.2 del RBEL.

^{60.} La normativa patrimonial aplicable al Estado permite la cesión de bienes muebles, pero solo a favor de entidades del sector público o, si la cesión es temporal, a asociaciones declaradas de utilidad pública (artículo 145 de la LPAC).

^{61.} Es el caso del artículo 49.1 del Decreto catalán 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, que permite la cesión a favor de entidades sin ánimo de lucro; o del artículo 91.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Por su parte, el artículo 26 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, permite también la cesión de bienes patrimoniales sin distinción, pero solo a favor de entidades privadas declaradas de interés público.

^{62.} Vid. Pascual García (2025: 73), y también Toscano Gil (2024: nota al pie 64).

- En el caso de reintegro, se considerará como cantidad recibida a reintegrar un importe equivalente al precio de adquisición del bien, derecho o servicio, más el interés de demora correspondiente.

En lo demás, por lo tanto, se ha de estar a lo ya señalado para las subvenciones, a cuyo régimen quedan, por lo tanto, sometidas estas ayudas.

3.4

Créditos sin interés, o con un interés menor que el del mercado

En puridad, la concesión de un crédito que se debe devolver no sería una subvención, porque no habría transferencia dineraria definitiva, pero la Ley General de Subvenciones se declara aplicable supletoriamente a estas ayudas si el crédito carece de interés o tiene uno inferior al que correspondería en condiciones de mercado.

Por lo tanto, en estos casos, habrá que estar a la normativa específica de la ayuda y supletoriamente a la Ley General de Subvenciones.

El sometimiento a la legislación de subvenciones es pleno, por otra parte, cuando lo que hace la entidad local es transferir al particular fondos para cubrir total o parcialmente los intereses de un préstamo⁶³.

3.5

Incentivos fiscales

La posibilidad de habilitar exenciones fiscales por iniciativa de las propias entidades locales choca con el principio de legalidad tributaria, que exige que este tipo de incentivos se recojan por norma con rango legal, pudiendo la ordenanza local establecer estos beneficios si lo hace en el marco expresamente previsto por la ley⁶⁴. En este sentido, aunque, como ha señalado el

⁶³. Práctica que se utilizó para aliviar la carga que supuso para el tejido productivo la pandemia de la COVID-19; por ejemplo, la línea, aprobada por el Ayuntamiento de Palencia y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia de 9 de abril de 2021, de subvenciones a pymes y autónomos de la ciudad de Palencia, para que hicieran frente a los intereses que se derivaran de las operaciones de crédito integradas en la línea de avales ICO COVID-19, regulada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y la Resolución de 10 de abril de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

⁶⁴. Así lo impone el artículo 9.1 del TRLHL:

“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”.

Tribunal Constitucional⁶⁵, la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, les falta a los entes locales de derecho común la plena disposición sobre la configuración del tributo que sí tienen el Estado y las comunidades autónomas sobre sus tributos propios.

Esto determina que, salvo en el caso especial de las diputaciones forales vascas, la generalidad de las entidades locales no pueda reconocer dichas exenciones y beneficios sobre los tributos que recaudan. No obstante, como la experiencia durante la pandemia de la COVID-19 ha demostrado, las entidades locales pueden tratar de mitigar con medios legales la carga tributaria que soportan ciudadanos y empresas.

A este respecto, la profesora Sesma Sánchez⁶⁶ ha destacado que durante la pandemia provocada por la COVID-19 las entidades locales han aliviado la carga que sus tributos suponían mediante diversas técnicas, que la autora no duda en calificar de imaginativas. En concreto:

- Se establecieron bonificaciones fiscales sobre los tributos (lo que es posible dentro del margen que marca la normativa de cada tributo), que se aplicaron incluso retroactivamente (dado que la mayor parte de los tributos locales se devengan al inicio de cada ejercicio). El principal problema de esta solución es precisamente la necesidad de otorgar efecto retroactivo auténtico a la nueva regulación, si bien el hecho de que la ordenanza tenga dicho efecto dentro del margen que le permite la ley y de que existan razones de interés público de especial intensidad (de bien común en la terminología alemana adoptada por el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre la retroactividad de las leyes tributarias⁶⁷) podría llegar a justificar la retroactividad de grado máximo de una norma que, aunque reglamentaria, tiene un efecto favorable para el interesado⁶⁸.
- Se modificaron ordenanzas tributarias locales para suspender su eficacia durante periodos determinados. Modificación que un sector cualificado de la doctrina admite también con carácter retroactivo⁶⁹.

65. Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, fundamento jurídico 19.

66. *Vid.* Sesma Sánchez (2020b: 459 y ss.).

67. Sobre las excepciones a la retroactividad auténtica de las leyes, y sobre la asimilación por el Tribunal Constitucional de la doctrina de su homólogo alemán a partir de la STC 126/1987, de 16 de julio, nos remitidos a García Luengo (2002: 89 y ss.).

68. Así lo entiende, por ejemplo, Sesma Sánchez (2020b: 463 y ss.). También, Rodríguez Alonso (2020: 7 y ss.). La base para esta posibilidad de efectos retroactivos partiría de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2011, en el recurso 2884/2010.

69. *Cfr.* Sesma Sánchez (2020b: 471).

- Se procedió a devolver tributos por falta de realización del hecho imponible o falta de prestación de servicios, aprovechando la previsión contenida en el artículo 26.3 del TRLHL⁷⁰.

Más discutible⁷¹ que estas soluciones ha sido la tendencia a aprobar subvenciones con la finalidad de facilitar a determinados sujetos pasivos el abono de los propios tributos de la entidad local, ya que esta práctica no solo es una suerte de fraude de ley para eludir las restricciones a las exenciones tributarias que marcan las normas con rango de ley⁷², sino que puede suponer un riesgo para el principio de igualdad.

4

Aspectos procedimentales. En particular, la posibilidad de subvenciones directas

Como hemos visto desde el punto de vista del régimen jurídico, la mayor parte de las ayudas que venimos analizando se rigen directa o supletoriamente por la Ley General de Subvenciones y su normativa de desarrollo. Esta confluencia en el régimen de las subvenciones tiene la ventaja de que el procedimiento de todas estas ayudas tiene al menos una regulación flexible y un régimen de control bien establecido.

A la hora de aplicar dicho régimen ante situaciones de crisis, es preciso hacer una distinción esencial entre las ayudas de emergencia precisas para revertir los efectos inmediatos de la crisis y las ayudas para la paulatina recuperación de la normalidad o para combatir crisis persistentes.

En las primeras, se justifica el uso de trámites excepcionales que faciliten la atención de lo que es una situación de emergencia, pero, a medida que se estabiliza o prolonga la situación de crisis, el uso de mecanismos extraordinarios se hace menos justificado, porque la situación, aunque pueda seguir siendo aguda, no es imprevisible, y generalmente admitirá que una Administración ordenada siga los procedimientos ordinarios.

En este contexto, aunque las variantes e incidencias procedimentales que se han planteado en tiempos de crisis son numerosas, vamos a centrar el análisis en dos mecanismos procedimentales que se han activado con particular frecuencia en circunstancias de excepción, y que requieren una particular atención.

⁷⁰. El citado artículo 26.3 del TRLHL dispone lo siguiente: "Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente".

⁷¹. Seguimos, nuevamente, a Sesma Sánchez (2020b: 474).

⁷². En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2014, en el recurso 3775/2010.

4.1

Empleo de declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención

La posibilidad de emplear declaraciones responsables para justificar el cumplimiento de los requisitos de la subvención está prevista en el artículo 23.4 de la Ley General de Subvenciones (precepto que no es básico), pero subordinada a que, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención, se deba requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración.

En las convocatorias que los ayuntamientos hicieron en la crisis provocada por la COVID-19, se utilizó abundantemente la declaración responsable para justificar la concurrencia en el beneficiario de todos o varios de los requisitos de la subvención⁷³.

Esta previsión agiliza en situaciones de emergencia la gestión de los ayudas y posibilita, en consecuencia, la administración en masa de las ayudas solicitadas, facilitando también a los beneficiarios la presentación de la solicitud en un contexto en que reunir la documentación puede resultar difícil⁷⁴; ahora bien, si la entrega o el acceso a la documentación necesaria no se hace con posterioridad, el control de los requisitos se hace imposible o muy difícil, y se abre la puerta a situaciones de fraude. Esta constatación casi tautológica es, sin embargo, necesaria al haberse comprobado por los organismos de control que el nivel de comprobación de los requisitos ha sido, en algunos ayuntamientos, muy bajo, precisamente por la mala articulación del suministro de la documentación⁷⁵.

Es cierto, también, que la norma supletoria estatal, aplicable para las subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, puede resultar rígida en casos extremos de crisis, y puede admitirse, cuando la urgencia requiere recurrir a otros procedimientos, una presentación posterior a la concesión de la documentación que acredita los requisitos para obtener la subvención. En tales casos se podría, si se constataste que la declaración no responde a la realidad, decretar el reintegro de la ayuda por la vía de la letra a) del artículo 37.1 de la Ley General de Subvenciones, en cuanto se

⁷³. Pueden verse los ejemplos que se citan en el “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023 (pp. 43, 50 y 140), o en el “Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020”, emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (p. 14).

⁷⁴. En tal sentido, Rodríguez Alonso (2020: 10-11).

⁷⁵. Nuevamente, el citado “Informe de fiscalización de las subvenciones y ayudas concedidas en 2020 por las entidades locales por razón de la covid-19”, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de 2 de marzo de 2023, especialmente en sus páginas 43, 50 y 51.

hubiese obtenido la ayuda falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido⁷⁶.

4.2

La concesión directa de las ayudas

La concesión directa de las ayudas, o su otorgamiento a través de una concurrencia limitada, ha sido muy frecuente en las últimas crisis, lo que vendría justificado, en principio, por la necesidad de respuestas prontas que paliasen los daños provocados.

En este contexto, de los tres supuestos de concesión directa que contempla el artículo 22 de la Ley General de Subvenciones (precepto que tiene la condición de norma básica) se han utilizado tanto las subvenciones nominativas como, sobre todo, las subvenciones excepcionales contempladas en la letra c) del artículo 22.2 de dicha ley, que pueden otorgarse de forma directa por la concurrencia de razones de interés general que dificultan su convocatoria pública.

La interpretación que los tribunales están haciendo de esta última variante de concesión directa es sumamente matizada. Así, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 8 de abril de 2022 (en el recurso para la protección de los derechos fundamentales 379/2020) y de 4 de julio de 2022 (en el recurso 10/2021), que aunque estén referidas a subvenciones del Estado contienen doctrina relevante a nuestros efectos, entiende justificado el otorgamiento directo de unas subvenciones a los sindicatos más representativos y a la patronal para la formación digital, porque, en un momento todavía álgido de la pandemia, esta fórmula aseguraba una ágil distribución de los fondos al estar presentes estas organizaciones en la generalidad del tejido productivo⁷⁷.

⁷⁶. Si bien, de conformidad con la doctrina mayoritaria, la aplicación de esta causa de reintegro requiere la concurrencia de intencionalidad en el beneficiario. *Vid.*, por ejemplo, Rebollo Puig (2005: 436), García Luengo (2010: 42-43) y Bueno Armijo (2011: 354 y ss.).

⁷⁷. En palabras del Tribunal Supremo, reproducidas en ambas sentencias: "En diciembre de 2020, que es cuando se dicta, en plena pandemia, a falta todavía de las vacunas y con restricciones importantes de gran incidencia en la actividad económica, puede convenirse en que concurrían circunstancias que aconsejaban actuar con la mayor rapidez para aprovechar la disponibilidad presupuestaria y poner en marcha desde los comienzos de 2021 los módulos de formación correspondientes y llegar así al objetivo de llegar en ese año a 125.000 trabajadores. En este contexto, fue coherente acudir a la concesión directa y también lo fue la selección de beneficiarios en atención a su mayor presencia en los diferentes sectores productivos y la distribución entre ellos de los cupos de trabajadores a formar". En esta misma línea de interpretación generosa de la excepción, la Sentencia de 9 de enero de 2023, en el recurso 189/2021, entendió justificadas las subvenciones directas para la recualificación del sistema universitario español a favor de las universidades públicas, al entender que, aunque la pandemia afectó a todos los centros de educación pública superior, el impacto en las universidades públicas era más difícil de revertir, dadas las limitaciones de sus ingresos.

En este contexto, si bien la concurrencia de razones excepcionales de interés público puede ser fácilmente justificada en un contexto tan grave como una pandemia o una inundación catastrófica, es importante tener en cuenta dos consideraciones:

- Es preciso, en todo caso, justificar cómo la crisis concreta dificulta la convocatoria pública de la ayuda en cuestión⁷⁸.
- Como ya hemos adelantado, a medida que el impacto inicial de la crisis se supera, y aunque persistan sus efectos, dicha justificación se hace más difícil, en la medida en que una adecuada planificación permita combatir los daños persistentes sin sacrificar la concurrencia competitiva.

Por último, es importante destacar que la aplicabilidad del artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones no se traduce necesariamente en la concesión directa de la ayuda a un beneficiario o unos beneficiarios pre-determinados; la excepción que se autoriza del régimen de concurrencia competitiva se puede traducir también en procedimientos intermedios que admitan algún tipo de concurrencia, aunque sea restringida, siempre que las circunstancias que impiden una verdadera concurrencia competitiva amparen estas soluciones⁷⁹.

5 Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2011). Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. III, 3.ª ed., pp. 2701-2733). Madrid: Iustel.
- Bueno Armijo, A. (2011). *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la política agraria común*. Sevilla: IAAP.
- Bueno Armijo, A. (2013). *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 765-781.

⁷⁸. De hecho, la falta de esa justificación es una de las cuestiones censuradas por los órganos de control que han analizado las subvenciones locales otorgadas con motivo de la COVID-19; por ejemplo, el "Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020", emitido por la Audiencia de Cuentas de Canarias el 28 de diciembre de 2023 (especialmente, pp. 60 y 96).

⁷⁹. Al respecto, Pascual García (2025: 290-291).

- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- Díaz González, G. M. (2023). Reflexiones sobre la eficacia invalidante de la omisión del Plan Estratégico de Subvenciones. En E. Gamero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones* (pp. 417-426). Madrid: INAP.
- Domínguez Martín, M. (2021). Municipios: competencias y potestades. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 231-254). Madrid: Marcial Pons.
- Fernández Farreres, G. (1993a). *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas.
- Fernández Farreres, G. (1993b). La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 225-239.
- García Luengo, J. (2002). *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- García Luengo, J. (2010). *El reintegro de subvenciones*. Madrid: Civitas.
- Koenig, C. y Haratsch, A. (2003). *Europarecht* (4.^a ed.). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Kopp, F. O. y Ramsauer, U. (2021). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. Múnich: C.H. Beck.
- Medina Alcoz, L. (2023). La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 47-66.
- Pascual García, J. (2025). *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas* (7.^a ed.). Madrid: BOE.
- Pastor Merchante, F. (2021). Subvenciones y ayudas locales. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 535-556). Madrid: Marcial Pons.
- Piernas López, J. J. (2017). La definición de servicio de interés económico general en la Unión Europea... ¿De qué margen disponen los Estados miembros? *Revista Española de Derecho Europeo*, 61, 101-128.
- Rebollo Puig, M. (2005). El Reintegro de Subvenciones. En G. Fernández Farreres (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 407-527). Madrid: Civitas.

- Rodríguez Alonso, M. J. (2020). La Administración Local en el estado de emergencia. Nuevos caminos. *El consultor de los Ayuntamientos*, 8 de mayo de 2020 (<https://elconsultor.aranzadilaleyes.es>).
- Santiago Iglesias, D. (2021). Provincia, Comarca y Área Metropolitana. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 287-316). Madrid: Marcial Pons.
- Segura Serrano, A. (2011). Los “servicios de interés económico general” tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 59-96.
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las Subvenciones Públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- Sesma Sánchez, B. (2020a). Ayudas económicas municipales derivadas de la pandemia. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 217-241.
- Sesma Sánchez, B. (2020b). Incidencia del COVID-19 en los tributos locales. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 449-477.
- Toscano Gil, F. (2024). Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la Ley General de Subvenciones. *RGDA*, 65.
- Velasco Caballero, F. (2017). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 21-44.
- Wallenberg, G.v. y Schütte, M. (2022). AEUV Art. 107. En E. Grabitz, M. Hilf y M. Nettesheim (dirs.). *Das Recht der Europäischen Union*. München: C.H. Beck.

Gestión presupuestaria y control del gasto local en situaciones críticas

JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA

*Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario.
Centro Internacional de Estudios Fiscales.
Universidad de Castilla-La Mancha*

- 1. Introducción: gestión presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales**
- 2. El régimen presupuestario de las entidades locales**
 - 2.1. Concepto y principios presupuestarios de las entidades locales
 - 2.2. Gestión presupuestaria de las entidades locales
 - 2.2.1. Cuestiones generales en torno a la gestión presupuestaria de las entidades locales
 - 2.2.2. Las modificaciones presupuestarias y su incidencia ante situaciones críticas
- 3. El recurso al endeudamiento local frente a situaciones críticas**
- 4. El control del gasto local frente a situaciones críticas**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis de los principales aspectos en la gestión y control de los presupuestos de las entidades locales frente al afloramiento de situaciones de emergencia o críticas. En este sentido, se analiza, en primer lugar, el régimen jurídico de los presupuestos de las entidades locales junto a las restricciones existentes en el marco del principio de estabilidad presupuestaria, para abordar, en segundo lugar, el estudio crítico de los aspectos de la gestión y control del gasto local más relevantes frente a situaciones críticas. Asimismo, se proponen vías alternativas frente a gastos extraordinarios derivados de situaciones que pueden prolongarse en el tiempo, como el recurso a las operaciones de crédito. No obstante, estos recursos están limitados por la normativa a una serie de requisitos y fórmulas de control que pueden constreñir el efectivo ejercicio de la autonomía financiera de las entidades locales y el desarrollo de sus competencias.

Artículo recibido el 17/12/2025; aceptado el 19/01/2026.

Palabras clave: *gestión presupuestaria; entidades locales; situaciones críticas.*

Budgetary management and control of local expenditure in critical situations

Abstract

This article analyzes the main aspects of budget management and control in local entities facing emergencies or critical situations. It first analyzes the legal framework of local entity budgets alongside existing restrictions within the framework of the budgetary stability principle, to subsequently address a critical examination of the most relevant aspects of local expenditure management and control in case of critical situations. Furthermore, alternative avenues are proposed for extraordinary expenses arising from situations that may persist over time, such as recourse to credit operations. However, these resources are limited by regulations to a series of requirements and control mechanisms that may constrain the effective exercise of local entities' financial autonomy and the development of their competencies.

Keywords: Budgetary management; local entities; critical situations.

1

Introducción: gestión presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales

La gestión presupuestaria de las entidades locales es un conjunto de actuaciones y controles tendentes a la correcta ejecución y liquidación de sus presupuestos generales. Esta gestión presupuestaria está presidida por una serie de principios que disciplinan y orientan la actuación de los poderes públicos hacia la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. La gestión presupuestaria y el control del gasto ante escenarios críticos como, por ejemplo, catástrofes naturales o situaciones de crisis económica que producen desajustes en los presupuestos se enfrentan a ciertos desafíos que, en última instancia, acaban incidiendo en la autonomía local y financiera de las entidades locales.

La autonomía local se encuentra reconocida en el art. 140 de la Constitución Española (CE, en lo sucesivo). Esta autonomía local no sería posible sin una autonomía financiera de los entes locales tanto desde una perspectiva de los ingresos públicos como desde una perspectiva de los gastos públicos. Por ello, la Carta Magna reconoce el principio de suficiencia financiera o principio de autonomía financiera en el art. 142, al establecer que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El propio Tribunal Constitucional ha destacado la importancia de la autonomía financiera en la vertiente del gasto sobre la vertiente tributaria, la cual se encuentra supeditada al principio de reserva de ley y se instrumenta a través de la creación de figuras tributarias que son configuradas por el legislador estatal. Señala, en este sentido, el máximo intérprete de la Constitución de 1978 en su sentencia núm. 104/2000, de 13 de abril, que dicha autonomía financiera está “configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyente un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que con relación al ingreso – como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos-”. Sin embargo, al igual que sucede con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, no puede pasarse por alto el hecho de que la autonomía en el gasto se ve mermada por la articulación de un sistema de ingresos con dependencia notable del Estado¹.

El ejercicio de la autonomía financiera de las entidades locales no es ilimitado, sino que está supeditado a importantes limitaciones tanto en su vertiente de obtención de ingresos como en su capacidad de gastarlos. Estas potestades se ven limitadas por principios como los de legalidad, eficiencia, economía, asignación equitativa, subordinación de la riqueza nacional al interés general o estabilidad presupuestaria².

El principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales habilita a que los entes locales cuenten con los recursos financieros precisos y suficientes para ejercer, en su máxima expresión, las competencias que tengan atribuidas en el marco de su autonomía local. La autonomía local se une con la suficiencia financiera, de tal forma que las entidades locales deben disponer de recursos propios y tener autonomía para decidir en qué emplearlos. Tal y como manifiesta Sánchez Galiana (2017: 18), la suficiencia financiera es

1. Rodríguez Bereijo (2018: 847); Martín Queralt (2019: 24).

2. Vid. sentencias del Tribunal Constitucional núms. 134/2011, de 20 de julio, y 130/2013, de 4 de junio. Ciriero Soletto (2018: 529).

“un presupuesto inexcusable para garantizar la autonomía local que salvaguarda el art. 140 de la Constitución”. Por tanto, para que la autonomía financiera de los entes locales sea efectiva, especialmente en su vertiente del gasto, es indispensable que exista una suficiencia de medios económicos a su disposición³. En este punto, no dotar a las entidades locales de suficientes recursos por parte del Estado implicaría que no se garantizaran los servicios públicos de titularidad local, y, en consecuencia, la existencia de una desnaturalización de la autonomía local reconocida constitucionalmente.

Este aspecto es importante traerlo a colación para el objeto del presente trabajo, porque ante situaciones críticas también es preciso que las entidades locales encuentren, por un lado, flexibilidad en su gestión y control presupuestario, y, por otro lado, acceso a los recursos financieros suficientes para hacer frente a la situación acaecida. Sin embargo, la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en las entidades locales limita de forma considerable la incursión en cualquier mínimo desequilibrio presupuestario o el recurso al endeudamiento para hacer frente a una posible situación crítica, tal como una catástrofe o una situación coyuntural de crisis económica.

Los recursos de las entidades locales se encuentran detallados en el art. 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en adelante). Estos recursos son los siguientes:

- los ingresos procedentes de su patrimonio y los demás de derecho privado;
- los ingresos tributarios (tasas, contribuciones especiales e impuestos) y los recargos exigibles sobre los impuestos autonómicos o de otras entidades locales;
- las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas;
- las subvenciones;
- los precios públicos;
- los ingresos procedentes de operaciones de crédito;
- el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias;
- las demás prestaciones de derecho público.

Para articular una respuesta meridianamente solvente frente a una situación crítica que pueda plantearse en un municipio, las corporaciones locales deben contar con ingresos suficientes que se destinen a financiar los gastos correspondientes. Para ello, la aprobación anualmente de un presupuesto es un pilar fundamental para el ejercicio de la autonomía local⁴.

3. Navarro Faure (2002: 133 y ss.); García Martínez (2018: 102-103).

4. Villaescusa Soriano (2023: 646).

Por otra parte, la reforma del art. 135 CE, con la consagración del principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional, ha implicado para las entidades locales que mantengan unas cuentas públicas saneadas y sin ningún tipo de déficit, a diferencia de lo que ha sucedido para el Estado y las comunidades autónomas. Esta situación no ayuda para hacer frente a gastos imprevistos que pudiesen aflorar ante una situación crítica o de emergencia en el municipio, posicionando a las entidades locales en una situación de dependencia de los recursos financieros del Estado y de las comunidades autónomas, con una posible merma en su autonomía local. Según el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), el concepto “sostenibilidad financiera”, incorporado mediante la modificación operada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, implica “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, de deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”. Por todo ello, señala este artículo que todas las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera. El art. 48 bis TRLRHL obliga a las entidades locales a observar este principio, el cual se entiende como “el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste”.

En este contexto, el objeto de este trabajo es analizar el régimen jurídico aplicable a la gestión presupuestaria y al control del gasto de los entes locales con un enfoque particular hacia las situaciones críticas que pudiesen aflorar y tensionar las cuentas públicas de las corporaciones locales, tales como crisis climáticas, desastres naturales, crisis sanitarias o crisis económicas. Asimismo, se analizarán las oportunidades y desafíos que implica el recurso a fórmulas de endeudamiento de las entidades locales para hacer frente a estas situaciones críticas, abordando siempre el estudio desde un eje transversal como es el del impacto que el régimen presupuestario y de control del gasto pudiese tener sobre la autonomía local y financiera de las entidades locales.

2

El régimen presupuestario de las entidades locales

Mediante la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades locales puede articularse la ordenación de pagos para hacer fren-

te a gastos generados ante situaciones extraordinarias. Los presupuestos y su gestión presupuestaria son los instrumentos adecuados para hacer frente, dentro del marco normativo, a una situación crítica.

Por ello, a continuación se ofrecerá, en primer lugar, un breve estudio del concepto de presupuesto de las entidades locales y de los principios que lo impregnan para analizar, en segundo lugar, las herramientas disponibles en el marco normativo de la gestión presupuestaria, tales como la modificación presupuestaria ante situaciones críticas que requieren de urgencia y mayor crédito presupuestario.

2.1

Concepto y principios presupuestarios de las entidades locales

El presupuesto de las entidades locales se caracteriza por ser un acto de naturaleza normativa en el que se realiza una estimación de los ingresos que se van a obtener y se autoriza la realización del gasto máximo a realizar, repartido a través de los diversos programas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) indica en su art. 112 que los presupuestos aprobados por las entidades locales constituyen “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico”.

El régimen jurídico de los presupuestos de las entidades locales se encuentra primordialmente en el capítulo I (“De los presupuestos”) del Título VI (“Presupuesto y gasto público”) del TRLRHL (arts. 162 y ss.), así como en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

El art. 162 define el presupuesto general de la entidad con la siguiente redacción: “Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”. Por lo tanto, observamos que dentro de los presupuestos generales se encuentra el propio presupuesto de la entidad local.

Los presupuestos de las entidades locales son esenciales para que se pueda canalizar su autonomía financiera. Desde la perspectiva de los ingresos, los presupuestos son una previsión racional, mientras que desde la óptica de los gastos los presupuestos son una autorización del Pleno de la

corporación local para que el órgano de gobierno pueda realizar gastos⁵. Estos presupuestos marcan el ejercicio de la competencia del ente local para decidir sobre la cuantía y el destino del gasto público, de tal forma que suponen una autorización para la realización del gasto en los términos y cuantías establecidos. No obstante, esa autonomía financiera debe atender al principio de estabilidad presupuestaria derivada del art. 135 de la Carta Magna y a la LOEPSF, que inciden en el ciclo presupuestario local.

En la Constitución Española se encuentran los principios constitucionales que disciplinan el gasto público. Esencialmente, el art. 31.2 CE expresa que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución responda a criterios de eficiencia y economía. Por otra parte, también pueden traerse a colación los principios de legalidad presupuestaria (arts. 66.2, 133.4 y 134.6 CE), así como el principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE. Estos principios tienen también proyección directa sobre las cuentas públicas de las entidades locales.

Sin embargo, con un alcance más específico en el TRLRHL, donde se regulan los presupuestos de las entidades locales, encontramos una serie de principios presupuestarios.

En primer lugar, se halla el principio de anualidad presupuestaria. Este principio se encuentra en el art. 164.1 TRLRHL cuando se señala la elaboración y aprobación anual de un presupuesto general. El principio se bifurca en un principio de anualidad estricta, a tenor del cual estos presupuestos deben aprobarse para cada año natural, y, por otra parte, un principio de anualidad en su ejecución, a tenor del cual los presupuestos se han de ejecutar dentro del año para el que fueron aprobados. Si, llegado el 31 de diciembre de cada ejercicio, no se hubiera aprobado un presupuesto para el ejercicio que comenzaría el 1 de enero, deberá iniciarse un expediente de prórroga presupuestaria.

En segundo lugar, el principio de universalidad implica que el presupuesto de las entidades locales incluya todos los derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones ni se omiten ni se compensan entre sí. Este principio se desprende del art. 162 TRLRHL.

En tercer lugar, el principio de unidad presupuestaria exige que solo vaya a existir un único presupuesto en la entidad local que abarcará todas las previsiones de ingresos y la realización de gastos. Dentro del presupuesto general se encuentran los presupuestos propios, tales como el de la propia entidad y el de sus entes instrumentales (organismos autónomos dependientes y entidades mercantiles públicas).

5. García y Navarro (2025: 46).

En cuarto lugar, se encuentra el principio de no afectación. A tenor de este principio, la regla general es que los ingresos se destinan a satisfacer el conjunto de las respectivas obligaciones, tal y como expresa el art. 164.2 TRLRHL. No obstante, esta regla general admite excepciones y hay algunos ingresos que quedan afectados a fines determinados⁶.

En quinto lugar, el principio de especialidad en el gasto implica que el gasto que se autorice en el presupuesto de la entidad local correspondiente esté determinado cualitativa, cuantitativa y temporalmente. El presupuesto es una habilitación para que el órgano de gobierno de la corporación local correspondiente pueda gastar en lo que se haya establecido, en la cuantía determinada y durante el tiempo que se haya indicado en el presupuesto.

En sexto lugar, el principio de competencia disciplina la elaboración y aprobación del presupuesto. En este sentido, el presupuesto es elaborado por el presidente de la entidad local y su aprobación compete al Pleno de la corporación. El presupuesto elaborado por el presidente de la entidad debe ser remitido al Pleno antes del 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

En séptimo lugar, puede traerse a colación el principio de publicidad en la aprobación del presupuesto. Cuando el presupuesto se apruebe inicialmente por el Pleno de la corporación correspondiente se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia, por 15 días hábiles para que pueda ser examinado por los interesados y presentar, en su caso, las reclamaciones ante el Pleno. Si no se presentasen reclamaciones, el presupuesto se entenderá aprobado definitivamente. En caso contrario, el Pleno dispondrá de un mes para resolver las reclamaciones. La aprobación definitiva del presupuesto general debe realizarse antes de 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

Finalmente, deben traerse a colación algunos principios que emanan del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 y de la LOEPSF, tales como la sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad. A pesar de la reforma operada en 2011 y 2012 con la reforma constitucional y la entrada en vigor de la LOEPSF, el art. 165.4 TRLRHL ya indicaba que “cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial”. Asimismo, el art 11.4 LOEPSF expresa que “las Corporaciones Locales deberán mantener una

6. A modo de ejemplo, el art. 5 TRLRHL establece que los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de los bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales quedan afectos a inversiones reales, transferencias de capital y variaciones de activos y pasivos financieros; el art. 29.3 TRLRHL establece la afectación de los ingresos procedentes de contribuciones especiales a la financiación de los gastos de la obra o servicio; y el art. 50.1 TRLRHL afecta los ingresos procedentes de operaciones de crédito a largo plazo a la financiación de inversiones.

posición de equilibrio o superávit presupuestario”. Además, las entidades locales se ven limitadas por la regla de gasto del art. 12 LOEPSF, de tal manera que la variación de gasto no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo.

El art. 135.4 de nuestra Carta Magna habilita a que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública puedan superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinarias que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del mismo. No obstante, tal y como manifiesta López Díaz (2023: 640), pese a la ausencia de mención expresa acerca de qué subsectores de las Administraciones públicas pueden incurrir en este déficit excepcional, se entiende que únicamente se aplica para aquellos subsectores que precisamente pueden incurrir en déficit estructural. Por lo tanto, esta regla excepcional se aplicaría al Estado o a las comunidades autónomas, pero quedarían fuera de ella las entidades locales, las cuales deben ostentar equilibrio presupuestario. En definitiva, ello siempre va a obligar a que las entidades locales deban hacer frente a los gastos extraordinarios surgidos por el acaecimiento de situaciones críticas con sus propios recursos, siempre dentro de los márgenes del principio de estabilidad presupuestaria, o con recursos derivados de operaciones de crédito, así como con las transferencias que puedan recibir del Estado o de las comunidades autónomas. Asimismo, puede resultar de interés, como se estudiará más adelante, la figura de los fondos de contingencia.

A la hora de elaborar el presupuesto general los ingresos son una mera estimación, mientras que los gastos, dado el principio de especialidad, quedan perfectamente definidos. Por lo tanto, es importante realizar una correcta estimación de los ingresos para evitar, *a priori*, un déficit presupuestario y que el presupuesto acabe liquidándose con resultados negativos⁷.

El elenco de estos principios pone de manifiesto una serie de límites y garantías para los presupuestos locales. Sin embargo, su impacto en la autonomía financiera es sustantivo, especialmente cuando las entidades locales se enfrenten a situaciones críticas. En este punto, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera pueden constreñir, en algunas ocasiones, un pleno desarrollo de las competencias municipales y permitir una financiación suficiente de los gastos derivados de escenarios excepcionales.

7. Palacios Albarsanz (2018: 9).

2.2

Gestión presupuestaria de las entidades locales

2.2.1

Cuestiones generales en torno a la gestión presupuestaria de las entidades locales

El análisis de la gestión presupuestaria de las entidades locales tiene como punto de partida el principio de especialidad del gasto y la limitación de los créditos presupuestarios. En este sentido, el art. 172 TRLRHL afirma que los créditos para gastos han de destinarse exclusivamente a la finalidad para la cual han sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas. Por lo tanto, pueden darse situaciones extraordinarias en las cuales, con la debida aprobación en el pleno, los créditos presupuestarios puedan sufrir alteraciones.

El procedimiento de gestión de gastos es el que mayor repercusión tiene sobre una potencial situación crítica. Por ello, vamos a centrar el estudio en el marco jurídico para la ejecución y liquidación del presupuesto de las entidades locales. Este régimen jurídico se encuentra en los arts. 183 a 193 bis TRLRHL y en los arts. 52 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (RD 500/1900, en adelante).

La gestión de los presupuestos de gastos se realiza en las siguientes cuatro fases:

- 1) autorización del gasto,
- 2) disposición o compromiso de gasto,
- 3) reconocimiento o liquidación de la obligación,
- 4) ordenación del pago.

No obstante, estas cuatro fases pueden ser incluidas en un mismo acto administrativo, pudiendo darse estas situaciones: por un lado, que en el mismo acto se englobe la autorización-disposición, y, por otro, que en un mismo acto se incluya la autorización-disposición-reconocimiento de la obligación. Así lo manifiestan el art. 184.2 TRLRHL y el art. 67 RD 500/1990.

La autorización del gasto constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto. El art. 54 RD 500/1990 lo define como un acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, de tal manera que se reserva para ese fin total o parcialmente un crédito presupuestario. La autorización del gasto, así como su

disposición, compete al presidente o al Pleno de la entidad, conforme a las competencias atribuidas en la normativa.

Por su parte, la disposición o compromiso es definido por el art. 56 RD 500/1990 como un acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos que han sido previamente autorizados por un importe exactamente determinado. Este acto de disposición, a diferencia del acto de autorización, sí es un acto con relevancia jurídica para con terceros, puesto que vincula a la entidad local para la realización de un gasto que ya es concreto y determinado, tanto cuantitativa como cualitativamente. En esta fase aparece la figura del tercero, que podría ser un proveedor al cual se le ha contratado para realizar una prestación de dar o hacer en favor de la entidad local.

El reconocimiento y liquidación de la obligación se define en el art. 58 RD 500/1990 como el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido. En esta fase, el tercero que ha sido contratado para la prestación de dar o hacer ya ha realizado su prestación de tal manera que se posiciona como un acreedor frente a la entidad local.

Antes de este reconocimiento y liquidación deberá acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor conforme a los acuerdos que en su momento autorizaron y comprometieron el gasto. El presidente de la entidad local es el competente para el reconocimiento y liquidación de las obligaciones que deriven de los compromisos de gastos. Sin embargo, en el caso de reconocimiento extrajudicial de créditos en los escenarios en los que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito o concesiones de quita y espera, el órgano competente para el reconocimiento será el Pleno de la corporación correspondiente.

En último lugar, la ordenación del pago se define en el art. 61 RD 500/1990 como el acto mediante el cual el ordenador de los pagos, a tenor de una obligación reconocida y liquidada previamente, expide la orden de pago contra la tesorería de la entidad local. Las funciones de ordenación de pagos son competencia del presidente de la entidad local. No obstante, el Pleno de una corporación local podría crear, a propuesta del presidente, una unidad de ordenación de pagos que ejercería sus funciones de ordenación de pagos bajo la superior autoridad del presidente.

Estas órdenes de pago ejecutadas por el presidente de la entidad local deben insertarse en el marco del plan de disposición de fondos de la tesorería. El art. 187 TRLRHL determina que dicho plan debe recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios ante-

riores. Por lo tanto, a nivel normativo se garantiza la prioridad de las órdenes de pagos ligadas a estas dos partidas.

Como regla general, las órdenes de pago con cargo han de dictarse previa justificación documental de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. No obstante, señala el art. 190 TRLRHL que, cuando no puedan acompañarse estos documentos durante la expedición de la orden de pago, estas tendrán el carácter de “a justificar” y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios. En estos casos, los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades recibidas en el plazo máximo de tres meses, sin ser posible que se expidan nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que ya tuviesen en su poder fondos pendientes de justificación.

El presupuesto se liquida el 31 de diciembre de cada año natural, tal y como indica el art. 191 TRLRHL. El remanente de tesorería, el cual puede ser positivo o negativo, queda formado en la fecha de liquidación por las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre. La confección y posterior aprobación de la liquidación, antes del 1 de marzo del siguiente ejercicio, corresponde al presidente de la entidad local, previo informe de la Intervención.

En el caso de que la liquidación arroje un remanente positivo, el art. 104 RD 500/1990 precisa que este constituirá un recurso para financiar modificaciones de créditos en el presupuesto, sin que forme parte de las previsiones iniciales de ingresos ni pueda financiar los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Por su parte, el art. 32 LOEPSF establece que, cuando la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit (tanto en el Estado como en las comunidades autónomas y las corporaciones locales), este se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto.

Asimismo, las implicaciones de liquidar el presupuesto con remanente de tesorería negativo se hallan en el art. 193 TRLRHL. En este sentido, el Pleno de la corporación correspondiente deberá proceder en la primera sesión que se celebre a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. En el caso de que no resulte posible tal reducción, la Ley permite acudir a operaciones de crédito por el importe correspondiente cuando se cumplan los requisitos del art. 177.5 TRLRHL. Por último, en caso de no adoptarse ninguna de estas dos medidas anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Sin perjuicio de todo lo establecido con anterioridad y su trascendencia para la ejecución de créditos presupuestarios adoptados para hacer frente a situaciones críticas, también puede traerse a colación el impacto sobre la gestión presupuestaria de los contratos de emergencia. En virtud del art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la necesidad de acudir a la tramitación de emergencia de contratos del sector público ante la necesidad de actuar inmediatamente a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional habilita una tramitación excepcional.

Entre las diversas singularidades en la contratación frente a situaciones críticas se encuentra la posibilidad de que el órgano de contratación ordene, sin obligación de tramitar expediente, la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, así como contratar libremente su objeto, sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley de contratos del sector público, incluso el de la existencia de crédito suficiente.

Este precepto es una cláusula de escape que permite la flexibilización en la contratación pública ante situaciones de emergencia que pudiesen acaecer, por ejemplo, en un municipio. En esta tesitura, pese a la existencia de crédito suficiente podría realizarse esta contratación de emergencia, lo cual obligaría inexorablemente a recurrir a la vía de operaciones de endeudamiento local.

En el momento de iniciarse las actuaciones debe adjuntarse un presupuesto estimado de ejecución, así como el certificado de existencia de crédito, excepto cuando la cobertura administrativa se obtenga de un acuerdo marco⁸. Asimismo, para el posterior reconocimiento de la obligación será precisa la factura correspondiente, debidamente emitida conforme a los estándares normativos.

2.2.2

Las modificaciones presupuestarias y su incidencia ante situaciones críticas

Las modificaciones presupuestarias acaecen una vez que se ha aprobado el presupuesto ante la necesidad de hacer frente a situaciones de gasto imprevistas en el momento de su elaboración y aprobación. Son unos expedientes

8. García y Navarro (2025: 512-513).

presupuestarios que precisan de previa aprobación por parte del órgano correspondiente y que pueden resultar útiles frente a nuevos o mayores gastos que pudiesen aflorar en situaciones críticas o de emergencia.

Desde nuestro punto de vista las modificaciones presupuestarias son una herramienta que aporta flexibilidad para el ejercicio de la gestión presupuestaria ante situaciones críticas. Permiten que la ejecución del presupuesto pueda adecuarse a las coyunturas que puedan emerger durante el ciclo presupuestario, de tal manera que los créditos presupuestarios puedan ser desplazados dentro del propio presupuesto.

No obstante, es preciso traer a colación un importante límite que se extrae del art. 12.5 LOEPSF. A tenor de este precepto, la financiación de las modificaciones presupuestarias que impliquen un aumento en los créditos presupuestarios (por ejemplo, en situaciones de nuevos o mayores gastos) debería destinarse a reducir el nivel de deuda de la entidad local correspondiente, si la hubiere. Es preciso tener en cuenta que esto sucedería ante una modificación presupuestaria con mayores o nuevos ingresos no afectados. Cualquier modificación presupuestaria debe estar financiada con un ingreso, el cual puede ser nuevo o mayor, con un ahorro, como por ejemplo un remanente de tesorería positivo, o con una reducción de gasto en otras partidas. Como veremos a continuación, excepcionalmente en algunas situaciones puede recurrirse a la vía de las operaciones de crédito para conseguir un ingreso que financie el nuevo gasto.

El régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias en las entidades locales se encuentra en los arts. 177 a 182 TRLRHL y los arts. 34 a 51 del RD 500/1990. A continuación, se analizarán las diversas modalidades de modificaciones presupuestarias que permite la normativa, las cuales pueden resultar útiles para crear o aumentar partidas de gastos ya aprobadas en el presupuesto o realizar transferencias entre las diversas partidas con el fin de responder con recursos suficientes ante situaciones críticas. El art. 34 RD 500/1990 precisa que las modificaciones de crédito que podrán realizarse en los presupuestos de gastos de las entidades y de sus organismos autónomos son las siguientes:

- 1) créditos extraordinarios,
- 2) suplementos de créditos,
- 3) ampliaciones de crédito,
- 4) transferencias de crédito,
- 5) generación de créditos por ingresos,
- 6) incorporación de remanentes de crédito,
- 7) bajas por anulación.

Los créditos extraordinarios son modificaciones presupuestarias consistentes en asignar crédito para realizar un gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y sobre el que no existe en el presupuesto en vigor crédito alguno. Las cuatro características que ha de cumplir este gasto son, en primer lugar, que sea específico, en segundo lugar, determinado en cuanto al importe a incorporar, en tercer lugar, que no se pueda demorar hasta el ejercicio siguiente, y en cuarto lugar, que no exista aplicación presupuestaria⁹.

Por su parte, los suplementos de créditos son aquellas modificaciones presupuestarias en las que, concurriendo las circunstancias anteriormente previstas, el crédito que se ha previsto en los presupuestos es insuficiente y no ampliable.

De esta forma, estos expedientes presupuestarios pueden ayudar a hacer frente a nuevos gastos que puedan plantearse extraordinariamente por el afloramiento de situaciones críticas. El expediente de crédito extraordinario o de suplemento de crédito deberá ser aprobado por el Pleno de la corporación, con sujeción a los mismos trámites que la aprobación de los presupuestos, previo informe de la Intervención. Este expediente debe especificar la partida presupuestaria concreta a incrementar y el medio o recurso que va a financiar dicho aumento.

En este sentido, el art. 177.4 TRLRHL establece tres vías ordinarias para financiar la nueva asignación de crédito. En primer lugar, con cargo al remanente líquido de tesorería; en segundo lugar, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente; y en tercer lugar, mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente que no estén comprometidas y cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del correspondiente servicio.

Por su parte, el art. 177.5 TRLRHL establece un mecanismo extraordinario para financiar la nueva asignación de crédito a través de operaciones de crédito. La Ley marca el carácter excepcional de este mecanismo, por lo que se estima que este tipo de herramienta para articular una modificación presupuestaria debe articularse cuando se cumplan los requisitos que en ella se establezcan y cuando no sea posible articular alguna de las vías de financiación del apartado cuarto.

Señala el apartado 5 del art. 177 TRLRHL:

“Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declara-

9. García y Navarro (2025: 325).

dos necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

Que su importe total anual no supere el cinco por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.

Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte”.

Por tanto, esta vía de financiación extraordinaria para practicar una modificación presupuestaria puede encajar bien frente al acaecimiento de una situación crítica o de emergencia. En estos casos, será preciso que se aprueben los nuevos o mayores gastos “necesarios y urgentes”. El art. 177.6 TRLRHL y el art. 38 RD 500/1990 precisan que los acuerdos de las entidades locales para articular un crédito extraordinario o suplementos de crédito en casos de calamidad pública o de naturaleza análoga, así como de excepcional interés general, serán inmediatamente ejecutivos sin perjuicio de las reclamaciones que contra los mismo se promuevan.

No obstante, este tipo de operaciones pueden desestabilizar la estabilidad presupuestaria y afectar a la regla de gasto, por lo que su articulación debe ser cuidadosa con las obligaciones que tienen las entidades locales en esta materia.

En otro orden de ideas, los créditos ampliables son ex art. 178 TRLRHL aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecución del presupuesto y cuya cuantía podrá ser incrementada, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios oportunos y en función de la efectividad de los recursos afectados. Solo podrán tener la condición de ampliables aquellas partidas presupuestarias que se correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados y que no procedan de operaciones de crédito.

Por su parte, las transferencias de crédito son modificaciones del presupuesto de gastos a través de las cuales, sin alterar la cuantía total del mismo, se aumenta el crédito de unas aplicaciones presupuestarias y se disminuye el de otras. En síntesis, consisten en imputar el importe total o parcial del saldo disponible en un crédito a otra partida presupuestaria con distinta vinculación jurídica. En principio, estas modificaciones presupuestarias son más respetuosas con el principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

Según el art. 180 TRLRHL, las transferencias de crédito están sujetas a estos límites:

- 1) No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.
- 2) No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni los créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de presupuestos cerrados.
- 3) No incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

El órgano competente para aprobar las transferencias de crédito es el Pleno de la corporación correspondiente, conforme a las bases de ejecución del presupuesto.

Por otro lado, la generación de crédito es una modificación presupuestaria que permite asignar crédito para la realización de un gasto a tenor de un ingreso que reúne estas características¹⁰: en primer lugar, es un ingreso no tributario; en segundo lugar, es un ingreso afectado, aunque no necesariamente a dicho gasto; y en tercer lugar, es un ingreso no previsto, bien porque no se previó el concepto de ingreso o porque se infraestimó su cuantía.

Según el art. 181 TRLRHL los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones pueden generar crédito en los estados de gastos:

- 1) aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos;
- 2) enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos;
- 3) prestación de servicios;
- 4) reembolso de préstamos;
- 5) reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

La incorporación de remanentes de crédito es otra fórmula de modificar el presupuesto de gastos gracias a la incorporación de los remanentes de crédito no utilizados procedentes de:

- 1) los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio;
- 2) los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 TRLRHL;

10. García y Navarro (2025: 328-329).

- 3) los créditos por operaciones de capital;
- 4) los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

La incorporación de estos remanentes de crédito está supeditada a la existencia de recursos financieros suficientes.

Por otra parte, se puede practicar una modificación presupuestaria mediante el expediente de baja por anulación. La baja por anulación de un crédito presupuestario permite disminuir total o parcialmente el crédito previamente asignado en una partida presupuestaria, y dedicarlo a financiar otros gastos mediante modificaciones o para absorber situaciones de déficit ocasionadas por un remanente de tesorería negativo.

Finalmente, es preciso traer a colación en este punto la figura del fondo de contingencia del art. 31 LOEPSF, por su potencial impacto para hacer frente a nuevos gastos que puedan aflorar por situaciones críticas. Pese a que no se trata de una modificación presupuestaria, es una herramienta adicional con la que pueden contar las entidades locales para atender gastos imprevistos y no discrecionales.

Los fondos de contingencia son una salvaguarda para momentos de especial trascendencia o emergencia. El acceso a este tipo de fondos ante una situación de emergencia es una alternativa al recurso al endeudamiento, de tal forma que se limitan los costes de financiación¹¹. Sin embargo, estimamos que el éxito de estos fondos va a depender de una sólida y previa configuración de los mismos en un contexto de finanzas públicas equilibradas. Será importante crear este fondo con un propósito bien definido para situaciones de emergencia, tales como catástrofes naturales, y dotarlo con recursos suficientes y disponibles inmediatamente para el momento en que aflore la situación crítica.

Este fondo de contingencia es obligatorio para el Estado, comunidades autónomas y entidades locales. En lo que respecta a los ayuntamientos, esta dotación es obligatoria para todos aquellos que están financiados mediante el régimen de participación de tributos, siendo de carácter voluntario para los demás.

Estimamos importante que el Estado, principalmente, y las comunidades autónomas, en un segundo plano, coadyuven a la conformación de fondos de contingencia locales dotados con recursos suficientes para algún suceso extraordinario derivado de una emergencia o catástrofe. De lo contrario, si la aportación de recursos a dicho fondo corresponde en mayor medida a las propias entidades locales, se vería menoscabada su suficiencia financiera, al tener que reservar una importante partida para futuros acon-

11. Brunet et al. (2020: 31).

tecimientos, y detraerlos en el presente para el desarrollo de sus competencias y la prestación de servicios públicos.

En última instancia, tampoco podemos pasar por alto la vía de las ayudas públicas procedentes de la Administración estatal y autonómica que pueden servir de instrumento oportuno para generar nuevos ingresos con los que hacer frente a los gastos ocasionados frente a una situación crítica.

Un ejemplo reciente es el paquete de ayudas estatal y autonómico a las entidades locales afectadas por la DANA de 2024¹². Por ejemplo, el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, contiene ayudas para los 78 municipios afectados para financiar los gastos de emergencia, tales como limpieza de las vías públicas, evacuación de personas afectadas o el coste de los informes periciales, entre otros. En términos similares se circunscriben las ayudas aprobadas por el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

Las ayudas directas o subvenciones que concedan las entidades locales ante situaciones críticas deben circunscribirse al ámbito competencial de estas que viene establecido en la LRBRL. Ante el episodio catastrófico sufrido por la DANA de 2024, con especial intensidad en municipios de la Comunidad Valenciana, algunos municipios afectados han canalizado su política de gasto a través de estas ayudas directas o subvenciones¹³.

Otro ejemplo reciente en el que las ayudas públicas coadyuvan en la regeneración económica y social de un territorio son las ayudas concedidas a las corporaciones locales como consecuencia de los daños producidos por la erupción del volcán de La Palma, en septiembre de 2021. El art. 6 del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, crea un mecanismo para conceder ayudas a las corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a la emergencia.

12. Todo el paquete de ayudas estatales y de ámbito autonómico puede consultarse en la Guía elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias, en noviembre de 2024. Disponible en <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/accion-local-por-las-victimas-de-la-dana> (último acceso: 24/11/2025).

13. Carbajo Nogal (2025: 140-141).

3

El recurso al endeudamiento local frente a situaciones críticas

Los ingresos derivados de operaciones de crédito forman parte de los recursos de los que pueden disponer las entidades locales ex art. 2 TRLRHL. Estas operaciones deben estar debidamente incluidas en los presupuestos. Frente a una situación crítica que produzca un aumento de gastos más allá del ejercicio económico en el que suceden, el recurso a las operaciones de crédito, con respeto a la normativa sobre estabilidad presupuestaria, puede ser un instrumento adicional para hacer frente a los gastos presupuestarios derivados de la situación crítica.

Ante las restricciones existentes por parte del principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera para las entidades locales, el recurso a las operaciones de crédito puede resultar difícil, especialmente en aquellas situaciones en las que la entidad local acumula una deuda viva elevada. No obstante, el Tribunal Constitucional ha manifestado en su sentencia núm. 152/2014, de 25 de septiembre, que “resulta plenamente compatible con lo autonomía local la fijación de unos límites a sus operaciones de endeudamiento, entre las que destaca su autorización previa que debe tener en cuenta el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria que, como hemos reiterado, consagra el art. 135”.

Desde nuestro punto de vista, pese a la compatibilidad de las restricciones en el acceso a las operaciones de crédito, especialmente las de largo plazo, por parte de las entidades locales y la autonomía local, en pro de la protección del principio de estabilidad presupuestaria, abogamos por una interpretación flexible del régimen de autorización en los casos en los que exista una situación crítica. De lo contrario, estaríamos desnaturalizando el principio de suficiencia financiera que consagra el art. 142 de nuestra Carta Magna al denegar el acceso a recursos suficientes a los entes locales que los precisan para hacer frente a gastos extraordinarios que han sucedido por causas ajenas a su voluntad.

En los escenarios en los que no sea posible acudir a la vía del endeudamiento para hacer frente a una situación crítica, puede resultar útil acudir a operaciones de arrendamiento, como el *leasing* o *renting*, o al *confirming*¹⁴.

Su régimen jurídico se encuentra principalmente entre los arts. 48 a 55 TRLRHL. No obstante, también es preciso observar la LOEPSF, así como la disposición adicional 14.^a del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El recurso a operaciones de crédito por par-

14. Abadía Jover (2022).

te de las entidades locales debe responder a dos motivos. Por un lado, para obtener financiación para sus inversiones, y, en segundo lugar, para sustituir, total o parcialmente, operaciones de crédito preexistente. El crédito puede instrumentarse a través de la emisión pública de deuda, la contratación de préstamos o créditos (operación más frecuente en la práctica), la apelación al crédito público o privado, y mediante la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Las operaciones de crédito pueden ser a corto plazo (art. 52 TRLRHL) y a largo plazo (art. 53 TRLRHL). Las operaciones de crédito a corto plazo están ideadas para atender necesidades transitorias de tesorería. Su plazo de duración máxima no puede superar el año, computándose de fecha a fecha, sin necesidad de que coincida con el ejercicio económico. Asimismo, el conjunto de todas las operaciones de crédito a corto plazo no puede superar el 30 % de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, excepto cuando la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de ese ejercicio, en cuyo caso se tendrá en cuenta la liquidación del ejercicio anterior a este último. Son operaciones que no computan en el volumen total de deuda viva de la entidad local y no precisan de autorización por el Ministerio de Hacienda o el órgano autonómico de tutela financiera.

Por su parte, las operaciones de crédito a largo plazo son aquellas que exceden de un año y que no están dedicadas a hacer frente a necesidades transitorias de tesorería. Los requisitos para concertarlas son: en primer lugar, que exista un presupuesto aprobado para el ejercicio económico; en segundo lugar, que en el ejercicio anterior exista ahorro neto positivo; y en tercer lugar, que la deuda viva pendiente de la entidad local no supere el 110 % de los ingresos corrientes liquidados.

En cuanto a los órganos competentes para concertar estas operaciones, en el caso de las operaciones de crédito a corto plazo, podrán concertarse por los alcaldes cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza no supere el 15 % de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. En caso de superarse este umbral, corresponderá al Pleno. Por su parte, las operaciones de crédito a largo plazo pueden concertarse por el alcalde si el importe acumulado dentro del ejercicio económico no supera el 10 % de los recursos de carácter ordinario previstos en el presupuesto.

También es preciso tener en consideración la disposición adicional 14.^a del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y las restricciones que establece. En los casos en los que el volumen total del capital vivo de endeudamiento supere el 110 % de los ingresos corrientes liquidados, no se

podrá acudir a operaciones de crédito a largo plazo. Cuando el volumen de endeudamiento sea superior al 75 %, pero inferior al 110 %, la entidad local requerirá de autorización previa del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera del ente local. Igualmente, con independencia del volumen de endeudamiento, la prohibición se extiende también a los casos en los que se presenta un ahorro neto negativo.

4

El control del gasto local frente a situaciones críticas

Tras analizar los principales aspectos de la gestión presupuestaria de las entidades locales que tienen trascendencia para hacer frente a los gastos derivados de situaciones críticas, a continuación se analizan las herramientas de control del gasto, las cuales se extrapolan también a los supuestos de situaciones críticas.

El control del gasto presupuestario se realiza durante y después de la liquidación de los presupuestos generales. En la propia fase de gestión presupuestaria ya se encuentran herramientas que permiten garantizar que los créditos presupuestarios se elaboran, ejecutan y liquidan conforme al marco normativo. No obstante, existen una serie de mecanismos *a posteriori* para reforzar la seguridad y garantía en el correcto cumplimiento de los principios constitucionales del gasto público y en el respeto a los procedimientos de ejecución de los gastos.

Desde un punto de vista estrictamente político, el Pleno de las corporaciones locales es un primer punto de control de la ejecución de gastos en el marco de los presupuestos que han sido aprobados. Al órgano de gobierno de la corporación le corresponde ejecutar la correspondiente política de gasto, mientras que el Pleno de la corporación local ejerce sus funciones de fiscalización.

Desde una perspectiva jurídica, el marco normativo aplicable al control de los gastos de las entidades locales se encuentra en los arts. 213 a 223 TRLRHL y en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RD 424/2017, en adelante).

La normativa hace una distinción entre el control interno y el control externo del presupuesto. En este sentido, los arts. 213 a 222 se focalizan en las funciones del órgano de control interno y el art. 223 analiza el control externo. El control interno se desarrolla por la Intervención de la entidad a través de la propia intervención, del control financiero. En este sentido, el art. 3 RD 424/2017 precisa que el control interno local se estructura en dicha

función interventora y el control financiero, siendo el control de eficacia una tipología de control financiero.

Tal y como determina el art. 220 TRLRHL, el control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles que dependan de ellas. Este control busca informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices aplicables y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Del resultado de este control se emitirá un informe escrito, junto a las alegaciones del órgano auditado, que se enviará al Pleno para su examen.

Por su parte, el control externo de los presupuestos se realiza por el propio Pleno de la corporación al evaluar los informes emitidos por la Intervención y por el Tribunal de Cuentas. Indica el art. 223.2 TRLRHL que las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general del art. 209 TRLRHL correspondiente al ejercicio económico anterior antes del día 15 de octubre de cada año. Tras fiscalizarse las cuentas por este Tribunal, se remitirá a la entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, si las hubiere, sin perjuicio de las actuaciones del Tribunal en casos de exigencia de responsabilidad contable.

Estas herramientas de control del gasto local ponen de manifiesto un marco fiscalizador adecuado para verificar que los créditos presupuestarios dedicados a hacer frente a situaciones críticas se han ejecutado y liquidado correctamente en las entidades locales. En este punto, la Intervención local y el Tribunal de Cuentas son las instituciones llamadas a controlar estos aspectos, sin perjuicio de la importante labor fiscalizadora que pueda realizar el Pleno de las corporaciones locales.

5 Conclusiones

La autonomía local reconocida en el art. 140 de nuestra Carta Magna no sería viable sin la existencia de una autonomía financiera de los entes locales. Esta autonomía financiera se desprende del principio de suficiencia financiera del art. 142 CE, el cual vela por garantizar una cantidad de recursos suficientes para que las entidades locales puedan desarrollar sus objetivos y políticas públicas. Por ello, frente a situaciones críticas que puedan aflorar, es preciso contar con un marco normativo relativo a los presupuestos de gastos de las entidades locales dotados de cierta flexibilidad.

Sin embargo, esta flexibilidad resulta complicada en la actualidad, fruto de las restricciones establecidas por la normativa estatal en torno al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El presente trabajo ha analizado algunas herramientas para hacer frente a gastos que deban acometerse por situaciones críticas durante el ejercicio presupuestario. Del estudio realizado Colegimos que el recurso a las modificaciones presupuestarias, tales como los créditos extraordinarios o los suplementos de créditos, puede resultar de interés para generar nuevos créditos presupuestarios en el presupuesto en vigor.

Asimismo, otras alternativas al endeudamiento de las entidades locales, como suscribir contratos de arrendamiento, tales como el *renting* o el *leasing*, o acudir al *confirming*, pueden ser útiles ante escenarios en los cuales la entidad local correspondiente no pudiese acceder a las operaciones de crédito ante una elevada deuda viva pendiente.

De igual manera, estimamos interesante la creación de fondos de contingencia específicamente orientados a situaciones críticas. Estos fondos deben estar dotados de recursos suficientes y haberse configurado en periodos de equilibrio presupuestario y unas finanzas públicas saneadas. De tal forma que, cuando se produzca la situación crítica, el fondo pueda contar con una solvencia reseñable y los recursos estén disponibles para su ejecución de forma inmediata. Gracias a esta medida, se podría reducir el recurso al endeudamiento público y hacer frente a los costes de financiación.

Al igual que la gestión presupuestaria es importante para facilitar la generación de nuevos o mayores ingresos para hacer frente a situaciones críticas, también juegan un papel importante las ayudas públicas a las que puedan acceder los municipios afectados por una situación crítica, como ha sucedido en diversos reales decretos leyes para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la DANA de 2024 y la erupción del volcán de La Palma en 2021. De igual manera, el control del gasto local, tanto en su vertiente interna como externa, sirve para fiscalizar la correcta ejecución y liquidación de las partidas presupuestarias que se han destinado a hacer frente a situaciones críticas.

En síntesis, la normativa presupuestaria para las entidades locales se encuentra sometida a firmes normas de disciplina encaminadas a lograr un equilibrio presupuestario, lo cual puede, en ciertas ocasiones, producir una limitación hacia las entidades locales afectadas por una situación crítica al objeto de destinar créditos presupuestarios para hacer frente a estos escenarios. Sin perjuicio de las ventajas que puede presentar la normativa, abogamos por una mayor flexibilización de las reglas de limitación del gas-

to público local cuando afloran situaciones de extraordinaria emergencia o necesidad.

6 Bibliografía

- Abadía Jover, M. I. (2022). Alternativas al endeudamiento local: visión aproximativa. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3.
- Brunet, J., Cuadro-Sáez, L. y Pérez, J. J. (2020). Fondos públicos de contingencia para situaciones de emergencia: lecciones de la experiencia internacional. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2032.
- Carbajo Nogal, C. (2025). Mecanismos financieros de actuación de las entidades locales ante la DANA. *Nueva Fiscalidad*, 3, 107-145.
- Ciriero Soleto, F. J. (2018). Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31, 519-542.
- García Martínez, E. (2018). *La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales*. Universidad de Alicante.
- García Muñoz, J. y Navarro Alonso, J. (2025). *Todo Administración Local: gestión presupuestaria y control interno*. Madrid: Aranzadi-La Ley.
- López Díaz, A. (2023). Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales. En S. Moreno y M.^a E. Sánchez (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local. Análisis interno y de adecuación al Derecho de la UE* (pp. 611-644). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín Queralt, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, 6, 16-25.
- Navarro Faure, A. (2002). La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional. *Presupuesto y Gasto Público*, 30, 133-142.
- Palacios Albarsanz, L. M. (2018). Elaboración del presupuesto y planificación económico-financiera de las entidades locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3, 1-12 (consultado a través de Legalteca).
- Rodríguez Bereijo, Á. (2018). Los “silencios” (art. 2) y “la reserva de lo posible” (art. 135) en la Constitución Española. En B. Pendás García (dir.). *España constitucional*

(1978-2018). *Trayectorias y perspectivas* (vol. I, pp. 837-847). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sánchez Galiana, J. A. (2017). Autonomía, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria en la Hacienda local. *Revista Tributos Locales*, 157, 13-45.

Villaescusa Soriano, A. (2023). El régimen presupuestario de las entidades locales. En S. Moreno González y M.^a E. Sánchez López (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local: análisis interno y de adecuación al Derecho de la UE* (pp. 645-699). Valencia: Tirant lo Blanch.

A stylized orange tree graphic with a thick trunk and branches, adorned with numerous orange leaves. The tree is positioned on the left side of the page, with its trunk extending towards the bottom. The background is a light orange color.

QDL70

**CRÓNICA
JURISPRUDENCIAL**

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2025)*

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
*Letrado del Gabinete Técnico del
Tribunal Supremo (Sala Tercera).
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza*

1. Introducción

2. Administración local, cuestiones generales y empleo público

- 2.1. Plazo de prescripción de la acción de resarcimiento o indemnidad
- 2.2. Procedimiento administrativo. Régimen transitorio (DT 3.ª Ley 39/2015) y cómputo de plazos
- 2.3. Lista o relación complementaria de aspirantes. Interpretación del artículo 61.8 del TRLEBEP
- 2.4. Empleo público. Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público dictadas para la estabilización de empleo temporal
- 2.5. Empleo público. Impugnación de procesos selectivos y pérdida sobrevenida de objeto
- 2.6. Empleo público. Cómputo de los días adicionales de vacaciones por antigüedad
- 2.7. Legalidad de la colocación de una bandera LGTBI en edificio público
- 2.8. Empleo público. Complemento retributivo relativo a la compensación por servicios prestados en domingos y festivos
- 2.9. Régimen jurídico de la moción de censura en el ámbito municipal
- 2.10. Empleo público. Trienios consolidados como personal laboral

3. Urbanismo y medio ambiente

- 3.1. Interpretación del artículo 25.2 de la Ley de Costas y del artículo 47.1 del Reglamento General de Costas. Naturaleza alternativa o cumulativa de los dos presupuestos habilitantes para autorizar obras en la zona de servidumbre de protección
- 3.2. Costas. Prórrogas de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre
- 3.3. Ordenación portuaria. Relación entre la DEUP y los planes especiales del puerto
- 3.4. Planeamiento urbanístico. Informes sectoriales vinculantes y nulidad total o parcial del plan

*. Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 1 de febrero de 2026. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de diciembre de 2025, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista.

- 3.5. Derecho sancionador ambiental. Vertidos. Competencias autonómicas y municipales
- 3.6. Impugnación del plan hidrológico del Tajo. Caudales ecológicos y posibilidad de prorrogar los objetivos ambientales específicos en las zonas protegidas

4. Contratos del sector público

- 4.1. Contratación pública. Intereses de demora. Procedimiento de verificación pactado en pliegos y su encaje con la Directiva 2011/7/UE
- 4.2. Derecho de superficie para vivienda social. Naturaleza del contrato (administrativo especial o privado) y orden jurisdiccional competente
- 4.3. Contratos del sector público. Prescripción del derecho del contratista en contrato de servicios; fijación del *dies a quo* cuando no hay liquidación formal y existen actos concluyentes
- 4.4. Contratos del sector público. Régimen contractual de pago en un contrato de colaboración público-privada (CPP). Potestad administrativa de comprobación previa al pago prevista en el artículo 216.4 TRLCSP 2011
- 4.5. Contratos del sector público. Reclamación de facturas por servicios de limpieza prestados después de la finalización del contrato, a solicitud de la Administración. Devengo de intereses de demora

5. Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

- 5.1. Subvenciones. Devolución voluntaria de la subvención. Plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar intereses (art. 15 LGP)
- 5.2. Subvenciones y guarderías municipales. Intereses de demora por la financiación legalmente fijada desde la solicitud o desde el reconocimiento legal

1

Introducción

En la presente crónica se ha tratado de compilar, con vocación sistemática, la principal doctrina jurisprudencial emanada de las distintas secciones de Enjuiciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa al régimen jurídico y de funcionamiento de las entidades locales. Por ello, además de incluirse los principales pronunciamientos en los que, por estrictos motivos subjetivos, se hallan implicadas entidades locales (en los que, por lo común, se interpretan, directamente, aspectos del régimen jurídico local), también se incluye el análisis de otras sentencias que fijan doctrina jurisprudencial en materias generales que afectan a la praxis administrativa habitual de las entidades locales, ya sea en materia de contratos del sector público, ya en materia tributaria, en empleo público, urbanismo o en la actividad subvencional, entre otras. La crónica se presenta, por tanto, estructurada en epígra-

fes que agrupan pronunciamientos del Tribunal Supremo sistematizados por razón de la materia, enunciándose cada uno de estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa interpretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

2

Administración local, cuestiones generales y empleo público

2.1

Plazo de prescripción de la acción de resarcimiento o indemnidad

En la sentencia de 23 de septiembre de 2025 (rec. 9021/2023 - ponente: Manuel Delgado Iribarren García Campero) se sustancia la reclamación de un policía nacional que solicita a la Administración el pago de la indemnización reconocida en vía penal por lesiones sufridas en acto de servicio, ante la insolvencia del condenado. La cuestión jurídica fundamental gira en torno al plazo de prescripción para ejercitar la acción de resarcimiento basada en el principio de indemnidad. En este sentido, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en “determinar el plazo y el *dies a quo* para el ejercicio del derecho de resarcimiento de un policía nacional por los daños y perjuicios reconocidos en vía penal cuando el criminalmente responsable es declarado insolvente”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma lo siguiente: (i) “El *dies a quo* del plazo de prescripción para el ejercicio de una acción de resarcimiento o indemnidad por un policía nacional por los daños que haya sufrido en el ejercicio de sus funciones, siempre que no haya incurrido en dolo o negligencia grave, es el momento en que el titular del derecho a la indemnización tenga conocimiento cierto de la declaración de insolvencia de su autor, debiendo constar de manera fehaciente que ha conocido esa declaración, lo que, de forma general, se producirá con la notificación de la declaración de insolvencia, pero sin que sean descartables otros mecanismos que otorguen la misma certeza”; (ii) “El plazo de prescripción de la referida acción de resarcimiento o indemnidad es de cuatro años, conforme al art. 25.1 b) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”.

2.2

Procedimiento administrativo. Régimen transitorio (DT 3.ª Ley 39/2015) y cómputo de plazos

En la sentencia de 14 de octubre de 2025 (rec. 6040/2022 - ponente: Berta M. Santillán Pedrosa) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “el alcance de la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 y si su redacción da lugar a una aplicación integral de la Ley 30/1992 respecto a procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 que aún se encuentren en tramitación; o si la remisión se limita a las cuestiones procedimentales, quedando excluidas las normas relativas al cómputo de los plazos”.

Dando respuesta a la cuestión planteada, la Sala declara lo siguiente: “La disposición transitoria tercera, apartado a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al amparo de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración, debe interpretarse en el sentido de que a los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 se les aplicará la regulación anterior contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que afectará a la totalidad del conjunto ordenado de trámites que conforman el procedimiento, incluidos los plazos de realización de las actuaciones, así como el cómputo de los mismos en cuanto que se integran en el conjunto de actuaciones del procedimiento administrativo”.

2.3

Lista o relación complementaria de aspirantes. Interpretación del artículo 61.8 del TRLEBP

En la sentencia de 16 de septiembre de 2025 (rec. 3284/2023 - ponente: María del Pilar Teso Gamella) se plantea la siguiente cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en determinar “si se vulneran los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, cuando se ofertan las plazas vacantes derivadas de renuncias del personal del listado inicial de aprobados, a los aspirantes de la lista complementaria que siguen en puntuación a los aprobados, en lugar de ofertar primero esas vacantes a los restantes aprobados por haber obtenido mayor puntuación”.

En consecuencia, es objeto de interpretación en la sentencia el artículo 61.8 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP).

En respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas, la Sala concluye lo siguiente: “En el acceso al empleo público, la aplicación de los principios constitucionales del mérito y la capacidad impone una interpretación del artículo 61.8 del TRLEBEP conforme a la Constitución, que exige que los aspirantes de la denominada ‘relación complementaria’ solo pueden acceder a las plazas vacantes por renuncia de algunos de los aprobados iniciales, cuando ya se hayan ofrecido, con carácter previo, a los aprobados iniciales, pues la finalidad de la lista complementaria es impedir que queden plazas vacantes, [...]. De manera que al socaire del citado artículo 61.8, párrafo segundo, no puede alterarse el orden de puntuación en la elección de plazas para preterir a los que tuvieron una mejor puntuación”.

2.4

Empleo público. Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público dictadas para la estabilización de empleo temporal

En la relevante sentencia de 14 de octubre de 2025 (rec. 2757/2024 - ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) se resuelve un litigio relativo a la naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público (OEP) dictadas para la estabilización de empleo temporal conforme a la Ley 20/2021, en concreto si deben considerarse disposiciones de carácter general o actos administrativos. El caso parte de la impugnación del Decreto 79/2022 de la Xunta de Galicia, que aprobaba la OEP extraordinaria de estabilización.

En este sentido, la cuestión de interés casacional consiste en determinar “si las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad el empleo público, tienen el carácter de disposición de carácter general”.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, determina que “las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad el empleo público, que se ajusten al contenido del artículo 70.1 del TREBEP, como la cuestionada en el caso de autos, tienen el carácter acto administrativo general”. Se plantea ante el Tribunal Supremo la cuestión de la determinación del orden jurisdiccional competente, social o contencioso-administrativo, para

conocer de las resoluciones dictadas en los procedimientos para la prevención y actuación en los casos de acoso laboral, cuando el agente actuante se trate de funcionario, y aunque el presunto sujeto pasivo se trate de personal laboral.

2.5

Empleo público. Impugnación de procesos selectivos y pérdida sobrevenida de objeto

La sentencia de 22 de octubre de 2025 (rec. 3181/2024 - ponente: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero) versa sobre procesos selectivos y la posible pérdida sobrevenida de objeto, concretamente en los supuestos en los que un aspirante excluido impugna su exclusión, valorándose si debe también impugnar el acto final del proceso selectivo (nombramiento de aprobados) para mantener su interés legítimo. En este sentido, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en “determinar si, en los casos en que se interponga recurso contencioso administrativo contra un acto dictado en desarrollo de un proceso selectivo para ingreso en la función pública, que conlleve la exclusión del recurrente de ese proceso, la falta de impugnación autónoma (o la ampliación de dicho recurso al acto posterior que ponga fin al mismo), conlleva o no la pérdida sobrevenida de objeto del recurso y del interés legítimo que el recurrente ostenta frente al acto inicialmente impugnado”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que “en los casos en que se interponga recurso contencioso-administrativo contra un acto dictado en desarrollo de un proceso selectivo para ingreso en la función pública, que comporte la exclusión del recurrente de ese proceso, la falta de impugnación autónoma, o la ampliación de dicho recurso al acto posterior que ponga fin al mismo, no comporta la pérdida sobrevenida de objeto del recurso y del interés legítimo que el recurrente ostenta frente al acto inicialmente impugnado”.

2.6

Empleo público. Cómputo de los días adicionales de vacaciones por antigüedad

En la sentencia de 29 de octubre de 2025 (rec. 6455/2024 - ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) se aborda el cómputo de los días adicionales de vacaciones por antigüedad en funcionarios con jornadas especiales (turnos de 10, 12 o 15 horas), y si el “día adicional” equivale a un día

hábil estándar (8 horas) o a la jornada completa especial. En este sentido, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en “determinar si por ‘días adicionales de vacaciones’ [...] ha de entenderse el equivalente al número de horas de trabajo propio de la jornada ordinaria general de la función pública, o el mayor número de horas que, en cada uno de sus días de servicio, realicen los empleados públicos sujetos a jornadas especiales”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma lo siguiente:

“[...] es posible la adaptación del disfrute de las vacaciones en el caso de empleados públicos sujetos a jornadas especiales, con el fin de que el tiempo de descanso de las vacaciones anuales sea el mismo para todos y que, en cómputo anual, la jornada o duración en horas del trabajo efectivo sea asimismo igual para todos. En cuanto a la forma de realizar dicha adaptación a la jornada ordinaria, si es por horas, por días o por semanas, deberá examinarse en función de las circunstancias particulares que concurran.

En consecuencia, y dando respuesta a la cuestión de interés casacional, debemos declarar que, en el caso de jornadas especiales, los días adicionales de vacaciones a que se refiere la disposición adicional decimocuarta del TREBEP puede ser objeto de adaptación ajustando el concepto de día hábil al correspondiente régimen de trabajo, con el fin de que el tiempo de descanso de las vacaciones anuales sea el mismo para todos los empleados públicos y que, en cómputo anual, la jornada o duración en horas del trabajo efectivo sea asimismo igual para todos”.

2.7

Legalidad de la colocación de una bandera LGTBI en edificio público

En la sentencia de 12 de noviembre de 2025 (rec. 6759/2024 - ponente: Antonio Narváez Rodríguez) se examina si la colocación de una bandera LGTBI en la Delegación del Gobierno de Valencia constituye una vía de hecho o una medida de acción positiva amparada por la Ley 15/2022, y si la Asociación de Abogados Cristianos estaba legitimada para recurrir. En el marco de este contexto fáctico y procesal, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que consiste en determinar “(i) si la asociación recurrente ostenta el interés legítimo que determina la legitimación activa, para ejercitar acciones ante nuestra jurisdicción, en el recurso contencioso-administrativo deducido contra la actuación

impugnada; y (ii) si la colocación de banderas, pancartas u otros símbolos que incluyen consignas o mensajes con propósitos reivindicativos en edificios oficiales constituyen una vía de hecho carente de cobertura jurídica o una medida de acción positiva en aplicación de la legislación vigente”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que “la actuación de la Administración Pública (Delegación del Gobierno en Valencia), consistente en la colocación de una bandera no oficial del colectivo LGTBI en la sede oficial de aquella, el Día Nacional del Orgullo LGTBI, debe ser conceptuada como una acción positiva a favor de este colectivo LGTBI, de acuerdo con la normativa legal aplicable, sin que aquella resulte contraria al principio de objetividad y neutralidad institucional que el artículo 103.1 de la Constitución impone a la Administración Pública”.

2.8

Empleo público. Complemento retributivo relativo a la compensación por servicios prestados en domingos y festivos

En la sentencia de 11 de noviembre de 2025 (rec. 217/2023 - ponente: María del Pilar Teso Gamella) se sustancia la reclamación de un funcionario del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid sobre el complemento retributivo relativo a la compensación por servicios prestados en domingos y festivos. Se discute, fundamentalmente, si la compensación procede solo cuando existe prestación efectiva del servicio o también cuando el funcionario está en disponibilidad.

De esta forma, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en “determinar si para la prestación de servicios en el Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid que están sujetos a jornada especial por tener que trabajar en domingos y festivos, cabe o no una compensación adicional según su efectiva prestación, o debe entenderse incluido en el complemento específico, y si procede una compensación adicional, en qué supuestos”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que ya se ha pronunciado sobre la misma cuestión que determinó la admisión del recurso de casación, respecto de la compensación solicitada por los agentes de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, y no por los integrantes del Cuerpo de Bomberos del mismo ayuntamiento. Ahora bien, las cuestiones de interés casacional fijadas en uno y otro caso resultaban idénticas, porque idéntico era el régimen jurídico de aplicación al caso. Por ello reitera que la respuesta a la cuestión de interés casacional es que “la compensación, en este caso de los integrantes del Cuerpo de Bomberos del

Ayuntamiento de Madrid, por los días festivos en que --dentro del número previamente establecido-- están obligados a trabajar, es la contemplada ya en su regulación específica”.

2.9

Régimen jurídico de la moción de censura en el ámbito municipal

En la sentencia de 17 de diciembre de 2025 (rec. 5754/2024 - ponente: Francisco José Sospedra Navas) se valora una interesante cuestión relacionada con la impugnación del Ayuntamiento de Arapiles respecto de la validez de una moción de censura municipal. El debate gira en torno a si la mayoría cualificada del artículo 197.1.a) LOREG (para casos de concejales del mismo grupo político que el alcalde sometido a la moción) exige que el grupo esté formalmente constituido o basta con que haya funcionado *de facto*.

En este sentido, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que consiste en “determinar si la mayoría cualificada para adoptar una moción de censura, prevista en el artículo 197.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, exige o no que se haya constituido el grupo político municipal o que de hecho haya funcionado como tal”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que, tras la STC n.º 134/2025, han desaparecido los quórumos reforzados para la moción de censura al alcalde, siendo necesaria una mayoría absoluta, tal como se establece en la redacción vigente del artículo 197.1 LOREG. Por ese motivo, se estima el recurso de casación y se desestima el contencioso de instancia, declarando que ha quedado sobrevenida la cuestión planteada como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad producida por la referida STC 134/2025.

2.10

Empleo público. Trienios consolidados como personal laboral

En la sentencia de 17 de diciembre de 2025 (rec. 3761/2022 - ponente: María Alicia Millán Herrandis) se sustancia la reclamación de una funcionaria que había prestado servicios previos como personal laboral, y que solicita percibir los trienios consolidados como laboral en la cuantía que tenían al perfeccionarse, así como que dichos trienios se actualicen conforme a las sucesivas leyes de presupuestos.

En este sentido, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en “determinar si,

en relación con el principio de irretroactividad de las normas, puede limitarse el abono de los trienios consolidados en el ámbito laboral, en el importe que tuvieran en el momento de su perfección, al 31 de diciembre de 2020 en aplicación del artículo 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, en la nueva redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que “procede reiterar la doctrina establecida y declarar, en relación con el principio de irretroactividad, que los funcionarios que antes de la reforma del artículo segundo de la Ley 70/1978 por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, solicitaron y se les reconocieron los servicios prestados como contratados laborales, al estar consolidados, podrán solicitar y percibir en la cuantía que tuvieran al tiempo de perfeccionarse como contratado laboral”.

Señala, igualmente, que “rige el plazo general del artículo 25.1.a) de la LGP, pues el litigio no surge en el curso de una relación laboral, sino que tiene su origen en una relación laboral ya extinguida pero que incide en el curso de una relación funcional nacida tras extinguirse la laboral. Así, lo controvertido se refiere a un aspecto concreto del estatuto funcional, esto es, al alcance del derecho al reconocimiento de los servicios previos prestados antes de adquirir la condición de funcionario, y todo a los efectos del artículo segundo de la Ley 70/1978, norma que forma parte del sistema de fuentes del ordenamiento funcional”.

Y, por último, indica que, “tras interpretar y aplicar los artículos 1 y 2 de la Ley 70/1978, en la redacción anterior a la expresada por Ley 11/2020, señalan que el derecho al reconocimiento de trienios por los servicios prestados como personal laboral [...] han de ser abonados, tras adquirir la condición de funcionario de carrera, en la cuantía del momento en que fueron perfeccionados”.

3

Urbanismo y medio ambiente

3.1

Interpretación del artículo 25.2 de la Ley de Costas y del artículo 47.1 del Reglamento General de Costas. Naturaleza alternativa o cumulativa de los dos presupuestos habilitantes para autorizar obras en la zona de servidumbre de protección

Por sentencia de 24 de septiembre de 2025 (rec. 3761/2023 - ponente: María Consuelo Uris Lloret) la Sala Tercera del Tribunal resuelve un asunto en el que se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar “si, conforme al artículo 25.2 de la Ley de Costas, el requisito que habilita autorizar en la zona de servidumbre de protección aquellas obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación tiene carácter alternativo respecto del presupuesto que permite autorizar tales obras, instalaciones y actividades en la zona de servidumbre de protección cuando presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre”.

La Sala reconstruye su jurisprudencia previa:

“[...] esta Sala se ha pronunciado ya [...] sobre la interpretación que debe darse al artículo 25.2 de la Ley de Costas [...].

Si bien no se declara de forma expresa el carácter alternativo de los requisitos [...], se infiere de este razonamiento”.

Así, concluye lo siguiente: “[...] la Ley de Costas no sólo permite que en la zona de servidumbre de protección se puedan implantar aquellas actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación sino que, con carácter alternativo, permite también aquellas obras y actividades que [...] presten un servicio o utilidad necesaria o conveniente al uso del dominio público marítimo-terrestre”.

Y fija doctrina, estableciendo que los dos presupuestos habilitantes del artículo 25.2 de la Ley de Costas tienen carácter alternativo y no cumulativo, y aclarando que la Sala de instancia incurrió en error al exigir cumulativamente ambos requisitos, cuando la jurisprudencia consolidada ha entendido que basta con que concurra uno solo de ellos.

Por todo ello, da respuesta a la cuestión de interés casacional planteada estableciendo lo siguiente: “El requisito que habilita autorizar en la zona de servidumbre de protección aquellas obras, instalaciones y actividades que -por su naturaleza- no puedan tener otra ubicación tiene carácter alternati-

vo respecto del presupuesto que permite autorizar tales obras, instalaciones y actividades en la zona de servidumbre de protección cuando presten servicios que sean necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre”.

3.2

Costas. Prórrogas de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre

Mediante su sentencia de 25 de septiembre de 2025 (rec. 5720/2023 - ponente: María Concepción García Vicario), el Tribunal Supremo responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a las prórrogas de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, y concretamente, determinar: (i) el eventual carácter no reglado de estas prórrogas y la posibilidad de su denegación por razones de interés general —singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas— y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental autonómico; y (ii) si el plazo de concesión de la prórroga ha de ser necesariamente por 75 años o, tratándose este de un plazo máximo, puede modularse su duración en función de los usos específicos y atendiendo a dichas razones de interés general”.

Y añade que serán objeto de interpretación:

“[...] el artículo 2 de la Ley 2/2013, [...] los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas [...] en relación con el artículo 32 de la Ley de Costas de 1988, y los artículos 2 y 5.a) de la Ley 16/2002 [...]”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece como doctrina jurisprudencial la siguiente:

a) Sobre el carácter no reglado y la posibilidad de denegación por razones de interés general, la Sala ratifica que las prórrogas extraordinarias del artículo 2 de la Ley 2/2013 no constituyen un derecho automático del concesionario, sino que tienen carácter discrecional, pudiendo ser denegadas por razones de interés general, singularmente de naturaleza medioambiental o de seguridad de las personas, incluso en aquellos supuestos en los que la actividad desarrollada en el dominio público marítimo-terrestre no esté sujeta al informe ambiental autonómico previsto en la normativa sectorial.

Así, manteniendo la doctrina de las SSTs “ENCE”, “Babilonia” y “Carasa”, la sentencia confirma que la Administración puede denegar la prórroga por

motivos de protección del litoral, de preservación del dominio público o de seguridad, sin que la ausencia de sometimiento a la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación o a la evaluación ambiental excluya tal posibilidad.

b) Sobre la duración de la prórroga, la Sala sostiene que el plazo de 75 años previsto en el artículo 2 de la Ley 2/2013 constituye un límite máximo, no un plazo obligatorio. La Administración puede modular la duración de la prórroga atendiendo a los usos específicos y a las razones de interés general concurrente. No existe, por tanto, un derecho del concesionario a obtener necesariamente una prórroga de 75 años; la Administración debe ponderar las circunstancias del caso, los informes disponibles y los intereses públicos afectados. Así, la Sala afirma literalmente lo siguiente:

“[...] las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, que se acogieron al derecho reconocido en la Ley 2/2013, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en la que fueran concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior a la LC, pero con la limitación de que tales prórrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable (en otro caso ha de motivarse) del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determine los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente. Dicha prórroga, conforme a lo establecido en la Ley 2/2013, queda limitada, en todo caso, al mencionado plazo computado desde la fecha que fue otorgada”.

c) Finalmente, sobre la aplicación de la Ley de Cambio Climático (LCCTE), la Sala argumenta que cuando la prórroga se concede tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021, el límite máximo de 75 años debe entenderse referido al cómputo global del título concesional, incluidas todas sus prórrogas.

3.3

Ordenación portuaria. Relación entre la DEUP y los planes especiales del puerto

En un relevante y complejo pronunciamiento [STS de 5 de noviembre de 2025 (rec. 1970/2023 - ponente: Pueyo Calleja)] se plantea un problema clásico en la articulación entre la competencia estatal sobre la delimitación de espacios y usos portuarios y la competencia autonómica para aprobar los planes especiales que ordenan la zona de servicio del puerto. El núcleo del litigio reside en determinar si la Autoridad Portuaria puede formular un plan

especial o su modificación cuando la DEUP aún no ha sido aprobada, o si, por el contrario, la aprobación de la DEUP debe preceder necesariamente a la formulación del plan.

En el auto de admisión del recurso se formuló la siguiente cuestión de interés casacional objetivo:

“[...] determinar si es exigible la previa aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios para iniciar la elaboración de un plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, o si, por el contrario, puede simultanearse la tramitación administrativa de ambos procedimientos, siempre y cuando la aprobación de la delimitación de los espacios y usos portuarios preceda a la aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes”.

La sentencia, después de alcanzar una serie de interesantes conclusiones, declara literalmente que no es causa de nulidad que la DEUP no esté aprobada en el momento de la formulación del plan especial, siempre que el plan aprobado definitivamente se ajuste a la delimitación vigente en ese momento. La Sala afirma expresamente que “lo exigido por el artículo 56.2.a) es que las determinaciones del plan especial aprobado no se extiendan más allá de la zona de servicio delimitada por el instrumento vigente en el momento de su aprobación, lo que permite la tramitación simultánea de ambos instrumentos”.

Y concluye lo siguiente:

“No siendo motivo de nulidad del plan especial que, en el inicio de su tramitación, no se acomode al instrumento de delimitación entonces vigente, siempre que al aprobarse definitivamente sí se ajuste al instrumento vigente en ese momento”.

3.4

Planeamiento urbanístico. Informes sectoriales vinculantes y nulidad total o parcial del plan

Mediante su sentencia de 17 de noviembre de 2025 (rec. 3501/2023 - ponente: Wenceslao Francisco Olea Codoy), el Tribunal Supremo responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en:

- a) Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial).

- b) Determinar la trascendencia de otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes y la remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones”.

La Sala examina si la nulidad de un plan general puede limitarse a aquellos aspectos y determinaciones afectados por un informe sectorial vinculante incumplido, o si, por el contrario, la infracción obliga a anular el instrumento completo. El supuesto versaba sobre un informe vinculante de carreteras que condicionaba la ubicación de gloriets y elementos viarios.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece como doctrina jurisprudencial que el mero carácter indicativo de las determinaciones urbanísticas no neutraliza la fuerza vinculante del informe sectorial, ni permite desconocerlo. Por ello, se determina que la contravención de un informe sectorial vinculante conlleva la nulidad del instrumento de planeamiento en su conjunto, salvo que sea posible aislar las determinaciones afectadas sin comprometer la coherencia del plan, lo que no sucede en el caso.

De esta forma, la Sala concluye que no resulta viable la declaración de nulidad parcial cuando el informe vinculante afecta a elementos estructurales del plan, y el carácter “indicativo” no permita eludir su cumplimiento, estableciendo como doctrina que “los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento”.

3.5

Derecho sancionador ambiental. Vertidos. Competencias autonómicas y municipales

En un nutridísimo conjunto de sentencias —dada la cantidad de municipios y consorcios recurrentes— [véase, por todas, la STS de 21 de noviembre de 2025 (rec. 4089/2024)], la Sala Tercera determina si el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de eje-

cución de obras hidráulicas exime de culpabilidad o de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, en la realización de vertidos que incumplan la normativa vigente.

Frente a este cuestionamiento, la Sala responde de forma inequívoca que no hay responsabilidad sancionadora cuando la omisión autonómica hace imposible cumplir la obligación municipal, confirmando literalmente lo argumentado por la Sala de instancia, que expresó que la conducta sancionada “se proyecta no, directamente, sobre la culpabilidad del ente local como titular de la competencia en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales y ‘titular’ del vertido denunciado, sino, propiamente, sobre la ‘sancionabilidad’ de tal conducta o, si se prefiere, sobre la ausencia (exoneración) de responsabilidad por concurrir circunstancias o situaciones que de manera efectiva y plena han impedido el cumplimiento de obligaciones propias de su competencia”.

Y por ello concluye que la falta de ejecución de las obras hidráulicas necesarias por parte de la Comunidad Autónoma impide apreciar culpabilidad en la entidad local, lo que excluye la imposición de sanción, fijando como doctrina jurisprudencial que “el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles o necesarias para el tratamiento de aguas residuales podrá eximir de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales cuando realicen vertidos que incumplan la normativa vigente, siempre que la no realización de esos vertidos pueda comprometer gravemente la salud de las personas”.

3.6

Impugnación del plan hidrológico del Tajo. Caudales ecológicos y posibilidad de prorrogar los objetivos ambientales específicos en las zonas protegidas

A lo largo de este año 2025, la Sala ha resuelto un profuso conjunto de recursos contencioso-administrativos formulados en relación con las disposiciones que aprueban el tercer ciclo de planificación hidrológica en nuestro país. De entre todos estos pronunciamientos podemos destacar, por su relevancia y carácter estimatorio parcial, la STS de 6 de mayo de 2025 (recurso contencioso-administrativo 447/2023, ECLI:ES:TS:2025:1888) que resuelve el recurso interpuesto por la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA) contra la aprobación

del Plan Hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.

La sentencia se centra en la legalidad de la implantación escalonada de los caudales ecológicos y la compatibilidad de alguna de sus disposiciones con la Directiva Marco del Agua. En este sentido, la Sala concluye que la implantación escalonada de caudales ecológicos es legal, siempre y cuando se respete el horizonte temporal de 2027 para alcanzar los objetivos ambientales. No obstante, declara la nulidad de las previsiones del plan hidrológico del Tajo que permiten excepcionar y prorrogar el cumplimiento de los objetivos ambientales en masas de agua vinculadas a zonas protegidas, dado que no se han identificado en el plan los objetivos ambientales específicos que exige la DMA, así como la normativa española que ha incorporado dicha directiva. Por último, establece una importante interpretación respecto a la doctrina jurisprudencial acaecida como consecuencia de las impugnaciones del segundo ciclo de planificación hidrológica en relación con los componentes obligatorios de los caudales ecológicos.

4

Contratos del sector público

4.1

Contratación pública. Intereses de demora. Procedimiento de verificación pactado en pliegos y su encaje con la Directiva 2011/7/UE

En la sentencia de 22 de diciembre de 2025 (rec. 2833/2023 - ponente: José Luis Gil Ibáñez) se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que se determine, a tenor de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 20 de octubre de 2022 (C 585/2020), qué “requisitos son exigibles para entender objetivamente justificado por la naturaleza o las características particulares del contrato, la plena aplicación del artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se corresponde con el actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada —con alguna precisión respecto a su contenido y enunciación—, la Sala concluye que “[e]l artículo 216.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, permite a las partes de un contrato administrativo fijar en las cláusulas contractuales

un régimen de pago al contratista diferente al previsto en el citado precepto siempre que no sea abusivo para el contratista ni tampoco contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de transparencia y de eficiencia entendidos como principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público que actúan como límites en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes. En ningún caso, la libertad de pactos permite a las partes de un contrato administrativo acordar cláusulas que supongan privar a la Administración de la potestad que tiene para realizar los ajustes y las comprobaciones necesarias en relación con los servicios prestados por el contratista antes de proceder a su pago ya que esa facultad supone una manifestación del principio de eficiencia en cuanto al uso óptimo de los recursos públicos en la medida en que pretende apreciar que los servicios prestados se adecuan efectivamente a la ejecución del contrato formalizado. En relación con el ejercicio de esa potestad por parte de la Administración, las partes de un contrato administrativo únicamente pueden adoptar pactos que supongan reducir el plazo máximo de 30 días previsto en el artículo 216.4 antes citado”.

4.2

Derecho de superficie para vivienda social. Naturaleza del contrato (administrativo especial o privado) y orden jurisdiccional competente

En la sentencia de 18 de diciembre de 2025 (rec. 7577/2022 - ponente: José Luis Gil Ibáñez) se resuelve una cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en determinar “[s]i el contrato de constitución de derecho de superficie sobre terrenos de propiedad municipal destinados directamente al servicio público de dotación de vivienda social a colectivos vulnerables (jóvenes y personas de la tercera edad) es un contrato administrativo especial o un contrato privado, a los efectos de poder determinar el orden jurisdiccional competente”.

La Sala, en respuesta a la cuestión planteada, concluye que la “apreciación de que un contrato de derecho de superficie constituido sobre bienes inmuebles patrimoniales de un Ayuntamiento es un negocio jurídico que, conforme al artículo 4.1.p) de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (actual artículo 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), está excluido del ámbito objetivo de aplicación de dicha Ley, requiere tener en cuenta todos los elementos concurrentes y, en especial, la finalidad perseguida con el contrato, de manera que si dicha finalidad o, en el caso, de ser varias, la más relevante, es la de satisfacer un interés pú-

blico de la específica competencia del Ayuntamiento, se deberá rechazar la exclusión y considerar que se está ante un contrato administrativo de los previstos en el artículo 19 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre (actual artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre)”.

4.3

Contratos del sector público. Prescripción del derecho del contratista en contrato de servicios; fijación del *dies a quo* cuando no hay liquidación formal y existen actos concluyentes

En la sentencia de 17 de diciembre de 2025 (rec. 7650/2022 - ponente: Pilar Cancer Minchot) se plantea una interesante cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, relativa a “si en relación con el contrato administrativo de servicios cabe considerar que el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración se inicia cuando se produzcan actos concluyentes, como la devolución de la garantía definitiva, que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual cuando no exista el acto formal de liquidación del contrato previsto en la normativa de aplicación”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala consolida una vía interpretativa que determina que, en ausencia de liquidación, los actos concluyentes de la Administración (certificación final y devolución de garantía) fijan el inicio de la prescripción conforme al *artículo* 25 LGP, con matices entre prestación unitaria (obras) y tracto sucesivo (servicios), estableciendo la siguiente doctrina: “[...] a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración, aun no existiendo el acto formal de liquidación del contrato previsto [legalmente], cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros actos concluyentes —como la certificación final [...] seguida de la devolución de las garantías definitivas— que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual”.

4.4

Contratos del sector público. Régimen contractual de pago en un contrato de colaboración público-privada (CPP). Potestad administrativa de comprobación previa al pago prevista en el artículo 216.4 TRLCSP 2011

De gran relevancia, la sentencia de 12 de diciembre de 2025 (rec. 4575/2022 - ponente: Berta M.^a Santillán Pedrosa) responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de “si el art. 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permite que el contrato suprima la potestad administrativa de aprobación o, por el contrario, únicamente permite que el contrato modifique, a lo sumo, ese plazo de 30 días. También, para el caso de que sea posible esa supresión, si es suficiente que esté prevista en el contrato o si, además, debe estar prevista también en los pliegos y documentos que rigen la licitación. Y para ese caso, si debe ser en una cláusula expresa e inequívoca o es suficiente que los documentos contractuales no se remitan ni transcriban el tenor de la norma de la Ley de contratos”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala, en interpretación del artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, concluye que la potestad de comprobación previa es irrenunciable, forma parte del núcleo esencial del contrato administrativo y no puede ser suprimida por pacto, aunque sí pueden las partes modificar el plazo (acortarlo o ampliarlo) conforme al artículo 216.4. La doctrina que se fija es la siguiente:

“El artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en la redacción dada por la reforma del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, permite a las partes de un contrato administrativo fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago al contratista diferente al previsto en el citado precepto siempre que no sea abusivo para el contratista ni tampoco contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de transparencia y de eficiencia entendidos como principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público que actúan como límites en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes. En ningún caso, la libertad de pactos permite a las partes de un contrato administrativo acordar cláusulas que supongan privar a la Administración de la potestad que tiene para realizar los ajustes y las comprobaciones necesarias en relación con los servicios prestados por el contratista antes

de proceder a su pago ya que esa facultad supone una manifestación del principio de eficiencia en cuanto al uso óptimo de los recursos públicos en la medida en que pretende apreciar que los servicios prestados se adecuan efectivamente a la ejecución del contrato formalizado. En relación con el ejercicio de esa potestad por parte de la Administración, las partes de un contrato administrativo únicamente pueden adoptar pactos que supongan reducir el plazo máximo de 30 días previsto en el artículo 216.4 antes citado”.

4.5

Contratos del sector público. Reclamación de facturas por servicios de limpieza prestados después de la finalización del contrato, a solicitud de la Administración. Devengo de intereses de demora

En la sentencia de 29 de septiembre de 2025 (rec. 129/2023 - ponente: Eduardo Calvo Rojas) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en determinar cuál es el *dies a quo* de los intereses de demora cuando la prestación continúa tras expirar el contrato, a petición de la Administración.

La Sala desestima el recurso de casación y argumenta que la Administración no puede beneficiarse de su propia inactividad (principio *nemo auditur...*), indicando que las reglas de los artículos 216.4 TRLCSP / 198.4 LCSP se aplican, incluso sin contrato vigente, cuando la prestación responde a solicitud de la Administración.

Por ello, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala determina que estos servicios tienen origen contractual, aunque el contrato haya expirado, y que los intereses se devengan tras 30 días desde la reclamación/factura, indicando que, “en el ámbito de la contratación pública, el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual. En consecuencia, a efectos de devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y demás preceptos concordantes de la normativa reguladora de la contratación administrativa, de los que resulta que el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se

formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal”.

5

Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

5.1

Subvenciones. Devolución voluntaria de la subvención. Plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar intereses (art. 15 LGP)

En la sentencia de 6 de octubre de 2025 (rec. 5313/2022 - ponente: Eduardo Calvo Rojas) se analiza un interesante asunto relativo a si, en supuestos de devolución voluntaria por el beneficiario de la subvención, la Administración puede liquidar intereses de demora inmediatamente, o si debe esperar a la resolución formal del procedimiento de reintegro. Así, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “determinar, en los casos de devolución voluntaria por parte del beneficiario de la subvención, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), y 90 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), el momento en que puede ser liquidado el interés de demora y si es necesario que la Administración adopte con carácter previo o simultáneo un acto administrativo de reintegro que soporte la liquidación de interés de demora, y ello a efectos del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar el interés de demora procedente”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala concluye que “una interpretación concordada de lo dispuesto en los artículos 37.1 de la Ley General de Subvenciones, 90 del Reglamento de dicha Ley y 15.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, lleva a concluir que en caso de devolución voluntaria de todo o parte del importe de una subvención el plazo del que dispone la Administración para liquidar los intereses de demora a que se refieren los preceptos citados comienza desde que se produce la devolución, sin que deba esperar a la resolución del procedimiento de reintegro; y en ese momento de la devolución voluntaria se inicia el cómputo del plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 15.1 de la Ley General Presupuestaria”.

5.2

Subvenciones y guarderías municipales. Intereses de demora por la financiación legalmente fijada desde la solicitud o desde el reconocimiento legal

En la sentencia de 2 de octubre de 2025 (rec. 4213/2022 - ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, establecida por una norma con rango de ley, procede el abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención desde la fecha de su solicitud, atendiendo a la falta de existencia de una cantidad vencida, líquida y exigible, o si su exigencia nace en el momento en que se produce el reconocimiento de la obligación derivado de la disposición legal que así lo establezca”.

Dando respuesta a la cuestión planteada la Sala declara que, “en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención surge desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, salvo que se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración, al amparo de lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y ésta no despliegue mediante actos de ejecución la obligación de subvencionar legalmente impuesta”.

A large, stylized orange tree graphic that serves as a background for the page. The tree has a thick trunk and a large, circular, light-orange shape at its base. The canopy is composed of numerous orange branches and leaves, some of which are solid orange and others are white with orange outlines. The text 'QDL70' is positioned in the upper-middle part of the tree's canopy.

QDL70

**CRÓNICA
CONSULTIVA**

El dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio (art. 106.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre): su impugnabilidad

PATRICIA BOIX MAÑO

Letrada mayor del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

1. **Introducción**
2. **Naturaleza jurídica del dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio: acto de trámite, pero cualificado**
3. **La impugnabilidad del dictamen desde la doble perspectiva: particular y Administración solicitante y autora del acto**
 - 3.1. Desde la posición del particular
 - 3.2. Desde la posición de la Administración solicitante del dictamen
4. **La impugnabilidad como exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva**
5. **Posición favorable a la impugnación de los dictámenes “obstativos” de los órganos consultivos**
 - 5.1. El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (Memoria del año 2013, aprobada el 15 de mayo de 2014)
 - 5.2. La Sentencia n.º 1561/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada)
 - 5.3. Voto particular discrepante recogido en el Auto de 19 de marzo de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
 - 5.4. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana n.º 116/2018, de 22 de febrero
6. **Posición desfavorable a la impugnación del dictamen mantenida por los tribunales superiores de justicia de Cataluña y Asturias**
 - 6.1. Sentencia n.º 434/2015, de 3 de junio, y Auto de 19 de marzo de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña
 - 6.2. Auto de 11 de septiembre de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias
7. **Reflexiones en relación con la tesis del dictamen como “presupuesto habilitante no impugnable”**
8. **La tesis restrictiva como reacción a un problema procesal no resuelto: la impugnación del dictamen y la posición institucional de los órganos consultivos**
9. **Conclusión**
10. **Bibliografía**

1

Introducción

El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), regula el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, estableciendo una importante garantía: la necesidad de un dictamen previo y favorable del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma (en adelante, órganos consultivos) para declarar la nulidad¹.

De dicha previsión legal se desprende que el dictamen favorable se convierte en requisito indispensable para que la Administración pueda acordar la nulidad de oficio de un acto administrativo. Su carácter desfavorable impide jurídicamente la declaración de nulidad. De este modo, el dictamen no es una simple opinión consultiva que determine la posibilidad de no atender el parecer del órgano consultivo incorporando el inciso “oído el Consejo”, sino que constituye una condición jurídica necesaria que determina la posibilidad o imposibilidad de dictar un acto final favorable a la declaración de nulidad.

Dicha exigencia, de naturaleza preceptiva y obstativa, suscita un importante problema jurídico que puede resumirse del modo siguiente: ¿es impugnable este dictamen “obstantivo”, pese a no ser formalmente un acto administrativo definitivo?

Han sido pocas las veces que el dictamen de los órganos consultivos ha sido objeto de impugnación autónoma ante los tribunales, bien sea por la *autoritas* que proyectan los órganos consultivos, bien por el acierto de su parecer a ojos de la Administración o de los particulares, o bien por la duda de su posible impugnación. Ahora bien, cuando se ha planteado esta cuestión, la posición adoptada, en particular, por los tribunales superiores de justicia ha sido dispar. Aun partiendo, desde el punto de vista puramente personal, de la preferencia por una posición restrictiva, en cuanto que dota de una especial posición y garantía a los órganos consultivos en el marco de los procedimientos de revisión de oficio, desde el punto de vista jurídico es importante efectuar unas reflexiones acerca de la tesis restrictiva a la impugnación, y ello, sobre la base de la posible configuración del dictamen en estos procedimientos como acto de trámite cualificado, dotado de efectos

1. En particular, el artículo 106.1 LPAC dispone: “Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

jurídicos propios y, por tanto, susceptible de impugnación autónoma, de acuerdo con la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a este tipo de actos administrativos.

El presente artículo tiene por objeto, por tanto, una breve reflexión sobre la naturaleza jurídica del dictamen de los órganos consultivos en el procedimiento de revisión de oficio y de la tesis mantenida en este punto por los tribunales.

2

Naturaleza jurídica del dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio: acto de trámite, pero cualificado

1. La calificación de los informes dentro del *iter* del procedimiento administrativo ha sido tradicionalmente clara en la doctrina, en cuanto actos instrumentales de juicio técnico o jurídico, es decir, como actos de mero trámite que, como regla general, no son recurribles de manera autónoma, dado que carecen de efectos jurídicos directos sobre la situación de los interesados y se integran en la decisión final del procedimiento. Así lo establecen tanto el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, al excluir de impugnación los actos de trámite no cualificados, como la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo (en adelante, TS), que solo admite el recurso directo contra aquellos actos de trámite que decidan directa o indirectamente sobre el fondo o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento.

No obstante, esta regla general tiene una excepción esencial constituida por los denominados informes “obstativos” o vinculantes cuando emiten un parecer desfavorable; es decir, aquellos que, en virtud de su contenido o de su carácter preceptivo y obstativo o vinculante, impiden la continuación del procedimiento o condicionan definitivamente la decisión administrativa. En tales casos, el dictamen trasciende su naturaleza puramente preparatoria de la decisión final y adquiere autonomía jurídica propia, integrándose en la categoría de los actos de “trámite cualificado”.

Desde esta perspectiva, el dictamen de los órganos consultivos previsto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015 constituye el ejemplo de informe “obstativo” cuando impide la eventual declaración de nulidad. Su emisión desfavorable no deja margen de decisión a la Administración, de forma que cierra la declaración de nulidad del acto administrativo cuestionado; bloquea, en definitiva, la revisión de oficio. Por ello, el dictamen no puede permanecer en el mismo plano que los informes ordinarios de carácter no vinculante o meramente ilustrativo (por ejemplo, los informes técnicos, económicos o de

legalidad interna), que, por su naturaleza instrumental, carecen de efectos jurídicos autónomos.

2. Partiendo de lo anterior, la impugnabilidad del dictamen de los órganos consultivos pivota, por consiguiente, sobre su calificación en el seno del procedimiento de revisión de oficio como mero acto de trámite (inimpugnabile) o como acto de “trámite cualificado” susceptible de impugnación. Y ello teniendo en cuenta que el dictamen se emite dentro de un procedimiento administrativo en el que no pone fin al mismo, por lo que se encuadra, de entrada, en la categoría de acto de trámite.

A este respecto, con arreglo al citado artículo 112.1 de la Ley 39/2015 son impugnables los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión; es decir, los denominados “actos de trámite cualificados”. De igual modo, el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), dispone lo siguiente: “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

En este marco legal, aunque formalmente el dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio no crea derechos ni impone obligaciones, tiene eficacia determinante; en otras palabras, sin él, la Administración no puede anular el acto, y si es desfavorable, el procedimiento termina *de facto*, a falta de una mera resolución administrativa “debida” que necesariamente ha de adoptarse en el mismo sentido. Por tanto, el dictamen no puede ser catalogado de mero acto de trámite, sino de acto de trámite cualificado con capacidad para afectar de forma directa a la esfera jurídica del interesado o de la propia Administración. Se convierte no solo en un trámite preceptivo, pues debe solicitarse siempre antes de la declaración de nulidad, sino en obstativo, dado que, sin dictamen favorable, la Administración no puede declarar la nulidad; y, además, es externo al ente decisor, pues emana de un órgano distinto de la Administración que pretende revisar el acto.

Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de impugnar de forma autónoma informes obstativos ha sido admitida expresamente por el legislador, entre otros supuestos, en el artículo 25.1 del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, en el que dispone lo siguiente: “Los interesados

podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta ley bien mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, bien mediante la impugnación de los citados informes vinculantes, cuando éstos impidiesen el otorgamiento de dicha autorización, de conformidad con lo establecido en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”; precisamente con cita del referido artículo 112 de la Ley 39/2015².

Y en esta misma línea, los órganos judiciales han admitido recursos contencioso-administrativos contra informes vinculantes y desfavorables. A título indicativo, la Sentencia 89/2022, de 14 de febrero, rec. 122/2019, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana admitió el recurso formulado frente al informe exigido por el artículo 117 de la Ley de Costas. En esta sentencia se argumenta lo siguiente: “Es indudable que el informe previsto en el art. 117.2 de la Ley de Costas tiene carácter preceptivo y vinculante de acuerdo con la jurisprudencia recogida en el fundamento anterior. Se trata de un acto de tramite cualificado que al amparo de lo previsto en el art. 25 de la LJCA puede ser impugnado en vía contencioso administrativo por impedir la continuación del procedimiento en este caso al ser negativo, decidiendo la suerte del mismo (lo mismo establece el art. 112 de la Ley 39/2015)”. Añade la Sala: “A este supuesto se refiere precisamente la sentencia del T.S. de 10-10-1995, recurso 2547/1993, que alude precisamente a la imposibilidad jurídica de llevar a cabo el planeamiento proyectado cuando el informe es negativo para el instrumento de planeamiento de iniciativa particular. En los mismos términos se pronuncia la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Galicia de 19-1-2017, recurso 4288/2015. Como consecuencia de ese informe de carácter negativo se acordó por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Generalitat Valenciana en sesión de fecha 26 de septiembre de 2019 emitir declaración ambiental y territorial estratégica en sentido desfavorable para el Estudio de Detalle presentado”; por ello concluye, en relación con el asunto examinado, lo siguiente: “Se debió admitir el recurso de alzada y decidir sobre las pretensiones ejercitadas en el mismo. Su omisión obliga a la Sala a entrar en su conocimiento en cuanto a la petición de la declaración de que el informe debiera ser favorable con el fin de que se siguiese tramitando el proyecto de Estudio de Detalle presentado hasta su final aprobación. Así lo exige la jurisprudencia, por todas, las sentencias del T.S. de 8 de abril de 2008, recurso 711/2004, y de 27 de noviembre de 2012”.

2. De igual modo se prevé la impugnación de tales informes desfavorables en el artículo 43 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

En definitiva, y de igual modo, el dictamen “obstativo” de los órganos consultivos en el marco del artículo 106 de la Ley 39/2015 condiciona decisivamente el ejercicio de una potestad administrativa, lo que justifica su calificación de “cualificado” y su posible impugnación con arreglo a los artículos 112.1 de la Ley 39/2015 y 25.1 de la LJCA.

3

La impugnabilidad del dictamen desde la doble perspectiva: particular y Administración solicitante y autora del acto

3.1

Desde la posición del particular

Tradicionalmente, como argumento frente a la no impugnación de los dictámenes de los órganos consultivos, se ha considerado que el particular puede impugnar la resolución final denegatoria de la revisión por nulidad, incluyendo en su recurso su eventual discrepancia respecto del informe emitido. Sin embargo, esta solución aplicable a la práctica totalidad de los dictámenes emitidos por los órganos consultivos³ no resulta suficiente en relación con los dictámenes parcialmente vinculantes (en cuanto sean desfavorables), como sucede en la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho. Y ello, dado que no garantiza una tutela judicial efectiva real, por dos razones:

- La resolución final ha de limitarse a acatar el dictamen desfavorable, sin margen de decisión propia, lo que puede ser interpretado por el órgano judicial como un obstáculo para valorar la legalidad de fondo de la resolución definitiva.

- En la práctica, el dictamen pone fin al procedimiento de modo anticipado, sin que exista todavía un acto formalmente recurrible distinto.

Ante esta posible situación, es preferible reconocer al interesado legitimación para recurrir el dictamen desfavorable, en cuanto que acto de trámite cualificado que produce efectos jurídicos materiales y limita sus derechos. Existen además ejemplos —como se ha visto, en materia de prevención y control integrados de la contaminación— en los que el legislador, tanto estatal como autonómico, se ha hecho eco de esta posibilidad de impugnar, de forma independiente, los informes cuando son emitidos por otra entidad

3. La Sentencia del TS de 13 de marzo de 2008 mantuvo que, cuando un informe únicamente sirve de motivación a la correspondiente resolución, su contenido “tan sólo se convertirá en definitivo tras la necesaria e imprescindible incorporación a la Resolución a la que sirve de fundamento”. De este modo, solo el acto definitivo, la resolución definitiva, sería “susceptible de revisión jurisdiccional y no el anticipadamente decidido por la Asociación recurrente”.

externa a la que decide y se trata de informes desfavorables, o vinculantes parcialmente.

No hay razón, por tanto, para mantener una interpretación distinta en relación con los dictámenes emitidos por los órganos consultivos cuando son parcialmente vinculantes, pues, en definitiva, deber ser impugnables los actos de trámite “que deciden indirectamente sobre el fondo del asunto o impiden su continuación”, doctrina plenamente aplicable al dictamen del artículo 106 LPAC.

3.2

Desde la posición de la Administración solicitante del dictamen

Más problemática es la situación de la Administración que insta la revisión de oficio (por ejemplo, una universidad⁴, la Administración autonómica⁵, una entidad local⁶ o un organismo público⁷) y recibe un dictamen desfavorable de un órgano consultivo. En estos casos, el dictamen desfavorable a la declaración de nulidad impide jurídicamente a la autoridad consultante revisar su propio acto, lo que puede anular su capacidad de autotutela declarativa. Y ello dado que, como se ha expuesto, la entidad consultante no puede proceder a la declaración de nulidad ni puede recurrir su “propia resolución”,

4. Como se recoge en la Memoria del CJCCV de 2013 (pág. 113), las universidades estarían legitimadas al estar incluidas en el artículo 19.1.a) LJCA, que reconoce legitimación a “las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o un interés legítimo”, situación que reúnen las universidades porque tienen reconocida personalidad jurídica propia —y distinta de la Generalitat— y autonomía (artículos 27.10 CE y 3.1 Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, reguladora del Sistema Universitario).

5. En relación con la Administración de la Generalitat, el CJCCV estima lo siguiente: “La propia Administración de la Generalitat puede impugnar el dictamen obstativo desfavorable del Consell Jurídic Consultiu, puesto que, si bien el Órgano Consultivo carece de personalidad jurídica propia y está integrado dentro de la Generalitat, no existen relaciones de jerarquía ni de dependencia entre el Consell Jurídic Consultiu y la Administración de la Generalitat” (pág. 113 de la Memoria de 2013).

6. Respecto a la legitimación activa de las entidades que integran la Administración local, el artículo 19.1.e) LJCA se la reconoce a “las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de los Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras...” (pág. 113 de la Memoria de 2013).

7. Para el CJCCV, tampoco sería de aplicación a la Administración de la Generalitat “la prohibición de recurrir que padecen las *‘Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas a... las Comunidades Autónomas’* (apartado c)), porque, en este caso de lo que se trata, no es de la impugnación de una Entidad de Derecho Público contra su Administración territorial matriz, sino justo lo contrario, de la impugnación por la Administración matriz de un acto de trámite cualificado de una Institución que también forma parte del sector público de la Generalitat, y, porque, en cualquier caso, el criterio que establece el legislador para la admisibilidad de la legitimación activa de las Entidades de Derecho Público para atacar los actos de la Administración matriz es el de que goce de autonomía respecto de la respectiva Administración, pues exceptúa expresamente de tal prohibición aquellas Entidades de Derecho Público a las que *‘por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración’* (último inciso apartado c)), es decir, que sean una suerte de *‘Administración independiente’*” (págs. 113-114, Memoria de 2013).

quedando jurídicamente atada al parecer del órgano consultivo. Cuando el dictamen es desfavorable, la Administración no puede dictar resolución estimatoria, ni siquiera aunque discrepe del criterio del órgano consultivo.

En este contexto, la Administración autora del acto se encuentra materialmente vinculada por una decisión externa que le impide ejercer su potestad revisora, cuando el artículo 106, apartado 1, de la Ley 39/2015 es tajante al señalar que las Administraciones “declararán” la nulidad de los actos administrativos nulos de pleno derecho, lo que puede comprometer, por tanto, su autonomía institucional y su responsabilidad jurídica. Por ello, en modo alguno la intervención de los órganos consultivos debería limitar el ejercicio de la potestad de autotutela declarativa reconocida a todas las Administraciones como garantía de legalidad y eficacia en el actuar de las Administraciones públicas. La actuación de un órgano consultivo no puede convertirse en un cierre absoluto a la vía revisora, sin que exista un acto final autónomo recurrible, pues la Administración no puede —o no debe— dictar resolución contraria al dictamen desfavorable.

Por otro lado, negar a la autoridad consultante la posibilidad de recurrir el dictamen desfavorable emitido por los órganos consultivos daría lugar a una situación paradójica: el particular interesado siempre podrá acudir a la vía contencioso-administrativa porque existe un acto —la resolución que lo asume— que le perjudica, y, sin embargo, la Administración solicitante, que no tiene resolución propia que impugnar, queda privada de toda posibilidad de control jurisdiccional del dictamen que la vincula, quedando a expensas de que la resolución final perjudique no solo el interés público, sino también el interés particular, y este decida recurrir. Esta asimetría vacía de contenido el principio de autotutela declarativa, consagrado como manifestación del sometimiento pleno de la Administración a la ley y al derecho (art. 103 CE). Además, impide a la Administración defender su interpretación jurídica del ordenamiento, lo que puede resultar especialmente grave en el caso de las entidades locales o universidades, dotadas de autonomía constitucional (arts. 140 y 27 CE).

La potestad de autotutela declarativa no es solo un privilegio de la Administración, sino un deber jurídico de depuración del ordenamiento que no puede quedar sometido a la voluntad de un órgano ajeno sin posibilidad de control judicial. Desde esta óptica, el dictamen consultivo desfavorable constituye un acto de trámite cualificado limitativo de competencias, que debería ser susceptible de impugnación directamente por la Administración que lo solicitó, en defensa de su potestad revisora y de su autonomía institucional.

4

La impugnabilidad como exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva

El derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, de manera que “son los jueces y tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación” (STC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 3; y en el mismo sentido STC 26/1983, de 13 de abril, FJ 1; y AATC 263/1984, de 2 de mayo, FJ 1; 664/1984, de 7 de noviembre, FJ 1; y 104/1990, de 9 de marzo, FJ 2). Además, el Tribunal Constitucional ha admitido que cabe la posibilidad de que el artículo 24.1 CE resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales, “en aquellos casos que no se permite al interesado, o se le dificulta, el acceso a los Tribunales” (STC 197/1988, de 24 de octubre, antecedente 6), como ocurre, por ejemplo, cuando en virtud de una norma “quedara impedido u obstaculizado el derecho de acceso a los tribunales de justicia” (SSTC 90/1985, de 22 de julio, FJ 4; y 123/1987, de 15 de julio, FJ 6)⁸.

En el marco de la precitada doctrina, negar la impugnabilidad del dictamen desfavorable de los órganos consultivos, tanto para el particular como para la Administración solicitante, genera una zona de inmunidad jurisdiccional contraria a los artículos 24.1 y 106.1 CE. El dictamen, por su fuerza vinculante, sustituye en la práctica la decisión administrativa, convirtiéndose en el verdadero centro de gravedad del procedimiento de revisión de oficio. Si no fuera recurrible, la legalidad de dicha decisión quedaría fuera del control judicial, lo que contravendría el principio de sometimiento pleno de la Administración a la ley y al derecho. Por tanto, el único modo de garantizar la defensa de la potestad revisora de la Administración es permitirle impugnar directamente el dictamen desfavorable. El propio Tribunal Supremo ha admitido la impugnación de informes o dictámenes vinculantes y limitativos de competencias. Así, la STS de 24 de febrero de 2004 reconoció la recurribilidad de un informe preceptivo en materia urbanística por sus efectos decisorios, y la STS de 21 de enero de 2015 (rec. 2574/2013) extendió esta doctrina a informes vinculantes en materia de contratación pública.

De forma análoga, el dictamen consultivo desfavorable debe ser recurrible también por la Administración solicitante, que no dispone de otro me-

8. La indefensión originada en vía administrativa tiene relevancia constitucional cuando la causa que la provoque impida u obstaculice que el interesado pueda impetrar la tutela judicial contra el acto administrativo en cuestión, eliminándole la posibilidad de utilizar los medios de impugnación que el ordenamiento dispone específicamente contra los diferentes actos dictados en cada procedimiento (STC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 4).

dio procesal para cuestionar una decisión que bloquea el ejercicio de su potestad legal.

5

Posición favorable a la impugnación de los dictámenes “obstativos” de los órganos consultivos

5.1

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (Memoria del año 2013, aprobada el 15 de mayo de 2014)

En la línea favorable a la impugnación de los denominados dictámenes “obstativos” de los órganos consultivos, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ya mantuvo, en su Memoria del año 2013⁹, en relación con esta cuestión, que “[...] los dictámenes obstativos desfavorables son auténticos ‘actos de trámite cualificados’, susceptibles de ser impugnados separadamente por aquellos sujetos a los que perjudiquen, porque, por previsión del legislador, por su carácter obstativo y su sentido desfavorable deciden directa o indirectamente el fondo al prefigurar de modo determinante el sentido de la Resolución impidiendo a la Autoridad Consultante adoptar una decisión distinta, y que de no poder recurrirse producirían indefensión y perjuicio irreparable para la Administración consultante que discrepara del dictamen, o, en su caso, para aquellos interesados que pretendieran la adopción de la decisión administrativa vetada por el Órgano Consultivo (por ejemplo el perjuicio a los particulares que han ejercido la acción de nulidad, cuando el Consell Jurídic Consultiu considera que no concurren los requisitos previos de admisibilidad o que, aun concurriendo, debe desestimarse)”¹⁰. Señala que “puede afirmarse” que, a tenor de los artículos 106.1 Ley 39/2015 y 25.1 LJCA, “no existe impedimento jurídico alguno para la impugnación autónoma de los dictámenes vinculantes u obstativos si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, producen indefensión o determinan un perjuicio irreparable a los interesados”¹¹.

9. <https://www.cjccv.es/>.

10. Por el contrario, indicó en dicha Memoria lo siguiente: “Cuando el Órgano Consultivo evacua un dictamen no vinculante, o uno obstativo pero emitido en sentido favorable a lo propuesto por la Autoridad Consultante, o cuando adopta un acto meramente interpretativo sobre los asuntos que deben ser sometidos a su dictamen preceptivo, nos encontramos en presencia de actos de mero trámite no susceptibles de impugnación autónoma, porque estos actos no tienen efectos vinculantes para terceros. En estos supuestos el órgano decisorio tiene la opción de resolver lo que estime oportuno, ya sea ‘conforme’ u ‘oído’ el Órgano Consultivo, pudiendo por tanto separarse válidamente del criterio manifestado por la Institución Consultiva, simplemente motivando las razones por las que se separa de ese criterio”.

11. Págs. 111 y siguientes de la Memoria de 2013 del CJCCV.

5.2

La Sentencia n.º 1561/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada)

Un parecer favorable a la eventual impugnación de tales dictámenes desfavorables podría desprenderse también de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía n.º 1561/2011. En esta sentencia, aun cuando no se trata de un supuesto de impugnación autónoma del dictamen del órgano consultivo, se efectúan importantes afirmaciones. Así, se señala que, “una vez emitido el informe, su carácter vinculante y desfavorable determinan la imposibilidad de continuación del procedimiento de aprobación del Plan Parcial”, y, en consecuencia, mantiene que “se trata de una decisión que puede ser objeto de control jurisdiccional (artículo 25.1 LJCA)”, pues aunque “se trate de una declaración de voluntad de una Administración consultiva no deja sus actos al margen del control jurisdiccional, de manera que cuando son actos que ponen término al procedimiento o hacen imposible su continuación, e incluso se incorporan como motivación a los actos que terminan el procedimiento, aquél dictamen, en cuanto acto de trámite cualificado por ser vinculante en tanto que obstativo, puede ser objeto del presente recurso contencioso-administrativo y es obvio que en este supuesto, y en la medida que el acto de la Administración autonómica que incorpora como fundamento de derecho la existencia de informe desfavorable del dictamen del Consejo Consultivo y su argumentación para tal conclusión, es el acto final del procedimiento”.

Las consideraciones de la citada sentencia son trasladables a la impugnación directa y autónoma del dictamen, sin necesidad de arrastrar a la resolución definitiva en dicha impugnación.

Ahora bien, como se recoge en la Memoria del año 2013 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana: “Lo que sucede es que la sentencia va mucho más allá, llegando a erosionar los propios cimientos de la autonomía de los Órganos Consultivos en cuanto a su independencia de criterio a la hora de emitir sus informes, porque impone la emisión de un nuevo dictamen en el sentido indicado por la sentencia (dice literalmente que *‘debía emitirse nuevo dictamen por el Consejo Consultivo, en ejecución de esta sentencia, en sentido favorable a la aprobación del Plan Parcial...’*, en consonancia con lo razonado en esta nuestra sentencia...). Parece que la sentencia está equiparando el Dictamen con una auténtica ‘codecisión’ y por ello obliga a su modificación pero, en nuestra opinión, una cosa es que una sentencia pueda declarar que un Dictamen no es ajustado a Derecho, y, que

como consecuencia de ello anule el acto administrativo que ha sido dictado ‘conforme’ con el Dictamen, y otra muy diferente que imponga el contenido que ha de tener ese pronunciamiento del Órgano Consultivo cuando ya la sentencia puede declarar la ilegalidad del acto y reconocer las situaciones jurídicas individualizadas derivadas de tal anulación, porque precisamente lo que caracteriza a los informes o dictámenes es que son manifestaciones de opiniones (en este caso jurídica) sobre determinados asuntos, de manera que si su contenido se predetermina externamente por el Órgano Judicial pierden, en este caso, su carácter de informes”.

5.3

Voto particular discrepante recogido en el Auto de 19 de marzo de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Otra posibilidad de impugnar los dictámenes de los órganos consultivos desfavorables a la declaración de nulidad se defiende en el voto particular discrepante recogido en el Auto de 19 de marzo de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que inadmitió a trámite un recurso contencioso interpuesto directamente contra el Dictamen 47/2013 de la Comisión Jurídica Asesora, relativo a una revisión de oficio informada desfavorablemente.

El voto particular mantiene, con fundamento en el anterior artículo 107.1 de la Ley 30/1992 (actual art. 112 de la Ley 39/2015) y en el artículo 25 de la Ley 29/1998 (LJCA), y en su calificación de “trámite cualificado”, la posible impugnación autónoma del dictamen del órgano consultivo¹².

5.4

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana n.º 116/2018, de 22 de febrero

En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana n.º 116/2018, de 22 de febrero, rec. 215/2014, se analiza el recurso contencioso-administrativo 43/2016, interpuesto por varios concejales contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Onteniente, de 25 de septiembre de 2014, por el que se acordó dejar sin efecto la revisión de oficio para declarar la nulidad del anterior acuerdo plenario del mismo ayuntamiento, adoptado en su sesión de 10 de julio de 2008, por el que se aprobó definitivamente la Modificación puntual n.º 3 del Plan General de Onteniente. El recurso se formuló asimismo contra el

12. Un examen de los distintos argumentos del voto particular se efectúa por Cristina Figueras Bosch (2014).

dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV) desfavorable a la revisión de oficio del citado acuerdo de 2014. La causa de nulidad se había fundamentado en la incompetencia de la entidad local para la aprobación de dicha modificación, al tratarse de una modificación urbanística de carácter estructural.

Pues bien, respecto a la impugnabilidad del dictamen del CJCCV, la Sala señala lo siguiente: “El dictamen del órgano consultivo es un acto administrativo, revisable en sede jurisdiccional, aunque el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJPAC, subordine la revisión de oficio al previo dictamen favorable y constituya un presupuesto de la actuación administrativa, tiene un carácter habilitante y su ausencia supone la carencia de uno de los presupuestos o requisitos legales que deben concurrir para el nacimiento de la acción de la potestad de revisión. Pero es un acto impugnabile, de acuerdo con lo previsto en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, en relación a los recursos administrativos, y el artículo 25 de la LJCA, al disponer que el recurso contencioso es admisible, entre otros, en relación a los actos expresos de las Administraciones Públicas, definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directamente o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Tampoco el artículo 102 de la 30/1992, prevé ninguna excepción al principio de recurribilidad de los actos administrativos, principio consubstancial al Estado de Derecho y a la función de control de la Administración que corresponde al Poder judicial, y que no puede ser dejada a la misma Administración, aunque esta sea el Consell Consultiu”.

Sigue argumentando la Sala: “El ordenamiento jurídico admite la revisión de oficio, sin que se excluya la imposibilidad de impugnar el dictamen, no hay norma que impida el control del dictamen por los tribunales, ni excepción al principio de impugnabilidad de los actos de trámite cualificados. El derecho a la tutela judicial efectiva constitucionalmente consagrado y el principio de defensa, no quedan garantizados por el hecho de que el Ayuntamiento pueda disponer de otras vías para cuestionar una resolución previa, como pudiera ser la declaración de lesividad, que está limitada a cuatro años y se dirige a los actos administrativos anulables, mientras que la revisión de oficio se dirige a los actos nulos de pleno derecho”.

La Sala de instancia, tras asumir su posibilidad de revisión jurisdiccional, discrepa del contenido desfavorable del dictamen del órgano consultivo, y considera que el mismo debería haber sido favorable, por lo que resuelve anulando la decisión de archivo adoptada por el Acuerdo Plenario de 2014 y declara la nulidad del Acuerdo de 2008.

Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo, en la Sentencia 1395/2020, de 26 de octubre, rec. 5056/2018, si bien revoca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, no efectúa objeción jurídica alguna respecto de la impugnabilidad del dictamen mantenida por la Sala de instancia. La revocación de la Sentencia se basa, fundamentalmente, en lo siguiente:

“El Acuerdo de 2008 era unánime, además de firme y consentido para todos los miembros de la Corporación, y tal condición no decae -resulta absolutamente incompatible- porque contra el mismo se siga un procedimiento de revisión de oficio en el que se ha emitido un dictamen desfavorable por parte del órgano consultivo valenciano.

Por ello, la legitimación de los concejales recurrentes en la instancia no puede extenderse a la impugnación del Acuerdo de 2008, del que no discreparon, y mucho menos desde la perspectiva en que plantearon la impugnación: ‘Acordar como situación jurídica individualizada la nulidad del Acuerdo del Plano de 10.7.2008’.

Resulta paradójico reconocer legitimación a unos Concejales que contribuyeron a la adopción del Acuerdo de 2008, aprobatorio de la Modificación puntual del Plan General, y que no se opusieron a su legalidad en vía jurisdiccional -ni podían hacerlo- por lo que el mismo devino firme y consentido”.

Además, el Alto Tribunal efectúa una importante afirmación al señalar que “la situación en la que nos encontramos es que el Acuerdo de 2014, desde una perspectiva formal, es ajustado al Ordenamiento jurídico, por cuanto el contenido del mismo -decretando el archivo- venía obligado por el carácter desfavorable del dictamen consultivo. Pero, como sabemos, con sus razonamientos, la Sala de instancia ha discrepado del contenido del dictamen, y ha considerado que su contenido tenía que haber sido favorable porque la Modificación puntual de 2008 no era de competencia municipal”. Este planteamiento da entrada al doble análisis —conformidad formal y sustantiva— de la resolución administrativa definitiva adoptada en los procedimientos de revisión de oficio, al ordenamiento jurídico, así como a cuál es el alcance respecto de ambos aspectos por parte de los tribunales.

6

Posición desfavorable a la impugnación del dictamen mantenida por los tribunales superiores de justicia de Cataluña y Asturias

Una posición restrictiva a la impugnabilidad del dictamen se mantiene por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña y por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

6.1

Sentencia n.º 434/2015, de 3 de junio, y Auto de 19 de marzo de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña

La precitada Sentencia 434/2015 del TSJ de Cataluña desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Corbera de Llobregat contra el Auto n.º 140/2014, dictado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 9 de Barcelona, por el que se inadmitió el recurso contencioso-administrativo contra el Dictamen 349/13, aprobado por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña. La Sala considera que el dictamen no es un acto impugnabile, al ser un mero presupuesto habilitante y una garantía del administrado.

El TSJ de Cataluña mantuvo una posición restrictiva tradicional en virtud de la cual el dictamen de los órganos consultivos no es impugnabile directamente, al considerarse un acto de trámite no cualificado, carente de efectos jurídicos autónomos. El Tribunal subraya su carácter habilitante y de garantía, destinado a proteger al administrado, sin ser una decisión que afecte a la esfera jurídica de la Administración consultante. Concretamente, argumenta que “[...] este dictamen constituye no solo una garantía para el ciudadano sino también un presupuesto de la actuación administrativa encaminada a la declaración de nulidad. Por ello la ausencia de dictamen vinculante impide el nacimiento de la acción. Así el dictamen constituye un presupuesto necesario para su integración en la Resolución del Ayuntamiento. Por tanto mientras este presupuesto no se integra en aquella, como ocurre en este caso, se carece de legitimación para recurrirlo. La ausencia de dictamen favorable no es un mero obstáculo sobrevenido al ejercicio de una potestad administrativa preexistente, sino que supone la ausencia de uno de los presupuestos legales que han de concurrir para el nacimiento de aquélla. Así el dictamen desfavorable impide a la Administración consultante pronunciarse en favor de la nulidad que pretende”.

En el mismo sentido, como se ha indicado anteriormente, y por las mismas razones, el Auto de 19 de marzo de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que inadmitió a trámite un recurso contencioso interpuesto directamente contra el Dictamen 47/2013 de la Comisión Jurídica Asesora, relativo a una revisión de oficio informada desfavorablemente.

6.2

Auto de 11 de septiembre de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias

En el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se analiza la impugnación de la resolución del interventor del Ayuntamiento de Llanes que se limita a adjuntar el informe de un técnico de Administración General que a su vez examina el dictamen del Consejo Consultivo, que adjunta, con indicación al destinatario de la posibilidad de recurrirlo. En el citado auto el Tribunal señala lo siguiente: “Hacemos hincapié en que una cosa es la necesidad de un dictamen favorable y otra la necesidad de un dictamen determinante. El dictamen favorable (como el requerido para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, art. 106.1 LJCA) es una condición previa o presupuesto para que se dicte la resolución final, y es mera garantía de legalidad en favor de los interesados. El dictamen determinante, en cambio, es alfa y omega de la resolución final pues agota toda su capacidad de decisión y cubre legalidad y oportunidad”¹³.

Si bien en las sentencias del TSJ de Cataluña el recurso se interpuso por la Administración pública autora del acto que se pretendía revisar, en el Auto del TSJ de Asturias el recurso contra el dictamen se formuló por una agrupación de vecinos y amigos y en relación con la declaración de nulidad del otorgamiento de unas licencias para la ampliación y construcción de un edificio.

En cualquiera de los dos casos, la interpretación restrictiva de la impugnación del dictamen resulta, al menos, discutible, y ello si atendemos al hecho de que el dictamen impide jurídicamente la revisión, condiciona el

13. No obstante, en el citado auto la Sala matiza: “No olvidemos que la disputa o controversia es entre una asociación y un ayuntamiento y no entre una asociación y un Consejo Consultivo. La admisibilidad del recurso directo contra el dictamen llevaría al absurdo de que sería parte demandada el Consejo Consultivo y el Ayuntamiento podría ser llamado como mero codemandado, cuando es éste quien inicia el expediente, lo gestiona, lo impulsa y lo archiva. O empujaría a duplicar recursos, uno frente al dictamen y otro posterior frente a la resolución definitiva del Ayuntamiento”. Añade, además, algo muy importante: “Notemos que lo que podría cuestionarse jurídicamente como caso de laboratorio es si un Ayuntamiento defendiese su autonomía o intereses locales frente a un acto de la administración autonómica (consultivo o no) pero esa vertiente no es la aquí debatida sino si un particular puede precipitarse a plantear un recurso prematuro frente a un dictamen de un consejo consultivo en vez de esperar o instar a que el Ayuntamiento adopte la decisión final en congruencia con dicho dictamen”.

fondo y limita el ejercicio de la potestad revisora de la Administración pública (local, universitaria e, incluso, autonómica). Por tanto, produce efectos jurídicos materiales y debería considerarse acto de trámite cualificado. Negar su impugnabilidad deja a la Administración sin posibilidad de defensa frente a una decisión que restringe su competencia, y al ciudadano sin control judicial efectivo sobre la legalidad del dictamen.

7

Reflexiones en relación con la tesis del dictamen como “presupuesto habilitante no impugnabile”

La doctrina restrictiva de la impugnabilidad del dictamen se basa en sostener, fundamentalmente, que el dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio no es un acto administrativo impugnabile, por tratarse de un “presupuesto habilitante” para el ejercicio de la potestad revisora y no de una decisión con efectos jurídicos propios. En definitiva, un acto de trámite.

Según esta visión, el dictamen se integraría en la resolución final, careciendo de autonomía material, y su función sería meramente garantista en favor del ciudadano. Sin embargo, esta interpretación resulta discutible desde un punto de vista sistemático, funcional y constitucional, por las razones que se exponen a continuación:

■ El dictamen no es un presupuesto “habilitante”, sino “obstativo” y “limitativo” de la decisión final.

La noción de “presupuesto habilitante” implica que el acto previo facilita o autoriza el ejercicio de una potestad, pero no impide su ejercicio. Sin embargo, en el contexto del artículo 106 de la Ley 39/2015 el dictamen no habilita, sino que condiciona de forma absoluta la potestad de revisar actos nulos:

- Si el dictamen es favorable, la Administración puede declarar la nulidad.
- Si es desfavorable, queda jurídicamente impedida para hacerlo.

Por tanto, el dictamen no opera como presupuesto “habilitante”, sino como condicionante negativo, que determina la imposibilidad de proceder a la declaración de nulidad de los actos administrativos. El dictamen encaja plenamente, como se ha dicho, en la definición de acto de trámite cualificado del artículo 112.1 de la Ley 39/2015, que los configura como los actos de trámite que “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, [...]”.

El propio tenor literal del precepto descarta la tesis del presupuesto habilitante, porque el dictamen no es instrumental o neutro, sino que decide el destino de la revisión de oficio, negativa o positivamente.

■ **La tesis del “presupuesto habilitante” desconoce los efectos jurídicos reales del dictamen.**

El dictamen obstativo produce efectos jurídicos inmediatos, no meramente mediatos. Así, cierra el procedimiento de revisión de oficio y pone fin a la expectativa legítima del administrado o de la Administración de depurar el ordenamiento jurídico mediante la expulsión de un acto que se considera nulo. Impide el ejercicio de una potestad legalmente reconocida (la revisión de oficio), y genera una situación de “cosa decidida material” dentro del procedimiento.

Por tanto, no puede sostenerse que carezca de efectos jurídicos, ya que produce consecuencias directas y definitivas sobre la relación jurídico-administrativa. Negar su impugnabilidad equivaldría a ignorar su eficacia jurídica real, reduciendo el análisis a una visión formalista de los actos preparatorios, en este caso, de la emisión de un dictamen.

■ **Contradicción con la doctrina sobre los actos de trámite cualificados.**

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el dictamen no debería ser catalogado de mero acto de trámite o “presupuesto”, sino como acto de trámite cualificado con capacidad para afectar de forma directa a la esfera jurídica del interesado o de la propia Administración. Se convierte en un trámite preceptivo, pues debe solicitarse siempre antes de la declaración de nulidad; es obstativo, dado que, sin dictamen favorable, la Administración no puede declarar la nulidad; y es externo al ente decisor, pues emana de un órgano distinto de la Administración que pretende revisar el acto. En definitiva, el dictamen condiciona decisivamente el ejercicio de una potestad administrativa, lo que justifica su calificación de “cualificado”.

El error de la tesis del “presupuesto habilitante no impugnabile” radica precisamente en tratar de modo uniforme todos los dictámenes, sin distinguir entre los de mera orientación y los de efecto obstativo. Si bien los primeros cumplen una función de asesoramiento interno y no alteran el curso del procedimiento, los segundos producen un efecto jurídico externo y definitivo, ya que determinan que el procedimiento se cierre o que la Administración no pueda ejercer una potestad legalmente prevista. En este sentido, el dictamen del artículo 106 LPAC no es un informe ordinario, sino un acto de naturaleza híbrida, que combina la función consultiva con un efecto jurídico decisorio negativo. Al tener carácter vinculante y obstativo, su eficacia equivale materialmente a una denegación del procedimiento.

Por tanto, conforme a la interpretación sistemática del artículo 112.1 LPAC y a la jurisprudencia, debería calificarse no como un mero presupuesto habilitante, sino como un acto de trámite cualificado susceptible de recurso.

■ **Desconoce el principio de autotutela declarativa.**

La tesis del “presupuesto habilitante” desnaturaliza la potestad de autotutela declarativa de la Administración, que incluye el poder-deber de revisar sus propios actos nulos para restablecer la legalidad.

Si la Administración detecta un acto nulo de pleno derecho, pero el dictamen del órgano consultivo desfavorable a la revisión de oficio le impide revisarlo y, además, no puede recurrir ese dictamen, la potestad de autotutela queda vaciada de contenido. La consecuencia es una situación absurda: la ley impone a la Administración el deber de someterse al derecho (art. 103 CE y art. 106.1 de la Ley 39/2015), pero a la vez le niega los instrumentos para restablecerlo cuando un órgano consultivo —sin competencia decisoria propia en la materia sustantiva que se examina— bloquea la revisión.

Esta conclusión es incompatible con la lógica del sistema de control interno de la Administración y con el principio de legalidad que debe regir su actuación. Un acto administrativo no puede quedar inmune al control judicial solo porque adopte la forma de dictamen, y lo haya solicitado la Administración autora del acto.

Por otro lado, una de las argumentaciones utilizadas por la doctrina restrictiva es afirmar que la Administración dispone de un cauce alternativo suficiente, consistente en la declaración de lesividad regulada en el artículo 107 de la Ley 39/2015. Según esta tesis, si la Administración no puede revisar de oficio un acto por falta de dictamen consultivo favorable, siempre podría acudir a la vía de la lesividad y someter el acto al control judicial, lo que haría innecesaria —o incluso improcedente— la impugnación directa del dictamen.

Sin embargo, este razonamiento no se estima suficiente. La revisión de oficio y la declaración de lesividad no son mecanismos equivalentes ni intercambiables, sino instrumentos distintos, con presupuestos, finalidades y efectos jurídicos radicalmente diferentes. La declaración de lesividad (art. 107 de la Ley 39/2015) se refiere a actos anulables favorables, con un límite temporal de 4 años; por lo que no siempre ofrece una respuesta efectiva al problema que plantea el dictamen consultivo desfavorable.

Incluso prescindiendo de la diferencia conceptual, la declaración de lesividad no neutraliza el efecto jurídico propio del dictamen consultivo desfavorable. El problema central no es la ausencia de una vía judicial abstracta, sino el hecho de que el dictamen produce un efecto jurídico inmediato y autónomo: impide a la Administración ejercer la potestad de revisión de ofi-

cio y cierra definitivamente el procedimiento. Ese efecto obstativo subsiste con independencia de que la Administración pueda, en teoría, acudir a la jurisdicción por otras vías.

La autotutela declarativa existe precisamente para permitir a la Administración corregir de manera directa los actos nulos, sin necesidad de judicializar sistemáticamente los conflictos. Obligar a acudir siempre a la lesividad cuando un dictamen consultivo desfavorable impide la revisión de oficio no solo vacía de contenido esta potestad, sino que introduce una rigidez procesal artificial, contraria a los principios de eficacia y economía procedimental que informan la actuación administrativa conforme al artículo 103 de la Constitución.

Finalmente, aceptar la posible declaración de lesividad como alternativa a la impugnabilidad del dictamen equivale, en realidad, a desplazar el foco del problema. No se trata de si la Administración dispone de otros instrumentos para reaccionar frente a actos inválidos, sino de si es admisible que un dictamen de eficacia obstativa, emitido por un órgano consultivo externo, produzca efectos jurídicos decisivos sin estar sujeto a control jurisdiccional directo.

Por ello, la declaración de lesividad no debería presentarse como “remedio suficiente” frente a la inimpugnabilidad del dictamen.

■ **El argumento de la “garantía del ciudadano” es parcial y desequilibrado.**

El fundamento histórico de la exigencia de dictamen favorable fue proteger al administrado frente a revisiones intempestivas de actos firmes que le favorecían. Pero en el marco del artículo 106 de la Ley 39/2015, el dictamen también garantiza el interés público y el principio de legalidad. El equilibrio entre ambos intereses exige que el dictamen sea susceptible de control judicial, pues de lo contrario se privilegia indebidamente la estabilidad formal del acto sobre la legalidad material. Además, el ciudadano no pierde protección porque el dictamen sea impugnabile, ya que el recurso contra el dictamen solo permite verificar judicialmente la corrección del propio dictamen.

Por tanto, la impugnabilidad no erosiona la seguridad jurídica del ciudadano, sino que refuerza el control de legalidad, que es la finalidad última del procedimiento revisorio.

■ **Incongruencia con el principio de tutela judicial efectiva (art. 24 CE).**

La doctrina del “presupuesto habilitante no impugnabile” crea, como se ha expuesto, una zona de inmunidad judicial contraria al artículo 24 CE. Tanto el particular como la Administración ven afectados sus derechos e intereses legítimos por un dictamen que decide el resultado del procedimiento, pero se les impide acudir al juez para impugnarlo.

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantiza el acceso de los ciudadanos y de las Administraciones al control jurisdiccional de la legalidad.

El Tribunal Constitucional ha reiterado que el artículo 24 CE no se agota en el derecho de acceso a un proceso, sino que impide la creación de zonas exentas de control judicial cuando existan actos que produzcan efectos jurídicos o limiten derechos o competencias. Negar la impugnabilidad del dictamen consultivo —que decide indirectamente el fondo del asunto y puede cerrar el procedimiento— puede contradecir esta doctrina, al excluir del control judicial un acto que produce consecuencias jurídicas materiales.

En esta línea, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 175/2001, de 26 de julio, admite que las personas públicas son titulares del derecho de acceso al proceso. Argumenta en dicha sentencia lo siguiente: “El art. 24.1 CE no exige de la Ley la articulación, en todo caso, de instrumentos procesales con los que las personas públicas puedan hacer valer los intereses generales cuya satisfacción les atribuye el Ordenamiento. Dicho de otro modo, según viene declarando este Tribunal, esta vertiente del art. 24.1 CE sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4; 29/1995, de 6 de febrero, FJ 7). Corresponde a la Ley procesal determinar, entonces, los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado. Lógicamente, aquella tarea de configuración legal ha de ejercerse con sometimiento al ordenamiento constitucional, lo que impide no sólo exclusiones procesales arbitrarias, sino incluso aquellas otras que, por su relevancia o extensión, pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. El alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa, según venimos diciendo, respecto del legislador, no en relación con el juez. Así que la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* (cuando se trate de acceso a la jurisdicción) o por el canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente, cuando se trate del acceso a los recursos legales”. Además, el Tribunal Constitucional recuerda que el derecho a la tutela judicial efectiva está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en la atribución de la legitimación activa para acceder a los procesos judiciales (STC 73/2004, de 22 de abril, y STC 226/2006, de 17 de julio).

Por tanto, una Administración consultante —por ejemplo, una entidad local o una universidad— debe poder recurrir el dictamen que le impide

ejercer su potestad revisora, pues lo contrario equivaldría a negarle el acceso a la justicia en un ámbito de su competencia legalmente atribuida en el artículo 106 de la Ley 39/2015. Por tanto, una interpretación conforme con la Constitución puede exigir la impugnabilidad del dictamen cuando este cierra el procedimiento o impide el ejercicio de una potestad.

■ **No se acomoda de forma suficiente al control jurisdiccional de la actuación administrativa (art. 106.1 CE) y al principio de legalidad (art. 103 CE).**

El artículo 106 CE atribuye a los tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa, “así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Este precepto implica que toda actuación administrativa con efectos jurídicos —sea decisoria o consultiva de trámite cualificado— debe estar sujeta a control judicial. En este sentido, el precepto constitucional garantiza un control pleno y no meramente formal, extendido a todos los actos con capacidad de producir consecuencias jurídicas, sin excluir los informes o dictámenes preceptivos y vinculantes. No puede, por tanto, quedar exento del control judicial el dictamen obstativo sin vulnerar el mandato constitucional del artículo 106 CE.

El control de los tribunales sobre este tipo de dictámenes no solo es posible, sino también necesario para garantizar la plenitud del Estado de derecho. Además, el control judicial del dictamen cumple una función de equilibrio institucional: evita que órganos consultivos —no integrados en el poder ejecutivo ni sometidos a responsabilidad política— se conviertan en instancias decisorias últimas sin posibilidad de revisión jurisdiccional. Aceptar que el dictamen consultivo no es impugnabile equivale a otorgar poder decisorio a un órgano consultivo que, por un lado, no forma parte de la Administración decisora; por otra parte, no ostenta potestad administrativa ni responsabilidad política, y, además, no está sujeto a control judicial directo. Se consagra así una delegación encubierta del control de legalidad en un órgano ajeno al circuito institucional de responsabilidad, lo que es incompatible con el artículo 106 CE, que atribuye el control de legalidad en exclusiva a los tribunales.

Por otro lado, el artículo 103 CE impone la legalidad y la eficacia como principios estructurales de la actuación administrativa. La Administración no actúa *ex voluntate*, sino *ex lege*; por ello, está obligada a ajustar su actuación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, así como a los fines de interés general. Desde esta perspectiva, la potestad administrativa de revisión de oficio de actos nulos es precisamente una manifestación de este principio. Se trata de un mecanismo de autocorrección jurídica, que permite a la Administración restablecer la legalidad infringida

sin necesidad de un proceso contencioso. Por ello, si el dictamen consultivo negativo —acto de un órgano externo, no responsable del acto revisado— bloquea definitivamente la revisión y, además, es inimpugnable, se produce una quiebra del principio de control judicial de tales principios. En efecto, la Administración quedaría materialmente impedida de restablecer la legalidad, aunque detecte un acto nulo de pleno derecho. Por último, el dictamen del órgano consultivo tiene precisamente la función de conciliar la seguridad jurídica con la legalidad de la actuación administrativa. Sin embargo, convertirlo en un acto inimpugnable rompe ese equilibrio, dado que la seguridad jurídica del particular se transforma en inmunidad frente a la legalidad, y el interés público en la corrección del orden jurídico queda relegado. La verdadera seguridad jurídica no se obtiene bloqueando la revisión judicial, sino asegurando que toda decisión con efectos jurídicos —también los dictámenes obstativos— pueda ser revisada por los tribunales, de modo que ni el administrado ni la Administración queden sometidos a decisiones irrevisables.

8

La tesis restrictiva como reacción a un problema procesal no resuelto: la impugnación del dictamen y la posición institucional de los órganos consultivos

1. Sin perjuicio de las objeciones dogmáticas que suscita la tesis restrictiva que niega la impugnabilidad del dictamen de los órganos consultivos, resulta necesario reconocer que dicha posición probablemente encuentre su verdadera explicación en una serie de dificultades procesales no resueltas que plantea la eventual impugnación directa de estos dictámenes en el marco del proceso contencioso-administrativo.

Admitir la impugnabilidad del dictamen consultivo obstativo no solo plantea la cuestión de su calificación como acto de trámite cualificado, sino que abre interrogantes complejos sobre la posición procesal del órgano consultivo que lo ha emitido. La Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ofrece una respuesta clara y específica para estos supuestos, en los que el acto impugnado emana de un órgano que no es Administración decisora en sentido estricto, carece de potestad resolutoria en la materia sustantiva y actúa con una función eminentemente consultiva y técnica.

Este problema se advierte si se atiende a lo dispuesto en el artículo 25.3 del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, conforme al

cual, cuando en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución final se deduzcan pretensiones relativas a informes preceptivos y vinculantes, “la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada”. Esta previsión normativa, que constituye una excepción expresa y singular, evidencia que el legislador es consciente de las dificultades procesales que plantea el control jurisdiccional de informes vinculantes y ha optado, en ese ámbito concreto, por imponer la presencia procesal del órgano emisor como parte codemandada.

Ahora bien, la extrapolación de esta solución al ámbito de los órganos consultivos genera algunos problemas. En primer lugar, muchos de estos órganos —como sucede con el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana— carecen de personalidad jurídica propia, lo que obliga, en caso de impugnación, a articular su intervención procesal a través de la Administración autonómica. Ello produce una distorsión evidente: la Administración autonómica puede verse compelida a defender en juicio un dictamen emitido por un órgano independiente en su criterio técnico-jurídico, incluso cuando no haya intervenido en el procedimiento de revisión de oficio ni sea autora del acto cuya nulidad se debate.

En segundo lugar, la eventual configuración del órgano consultivo como codemandado plantea interrogantes relevantes desde el punto de vista de su función institucional. Los órganos consultivos no actúan en defensa de un interés propio, ni ostentan potestades administrativas en la materia sustantiva objeto del dictamen, ni están llamados a sostener posiciones de parte. Su razón de ser es la emisión de un juicio técnico o jurídico independiente, no la defensa procesal de ese juicio frente a las partes interesadas. Obligarles a comparecer como codemandados puede tensionar su posición institucional y erosionar, al menos en apariencia, la neutralidad y *auctoritas* que caracteriza su función.

Es razonable pensar que estas dificultades —legítimas y no menores— hayan influido de manera decisiva en la postura de los órganos judiciales que han optado por negar la impugnabilidad directa del dictamen, reconduciendo su naturaleza a la de un mero presupuesto habilitante o una garantía procedimental del administrado. Desde esta óptica, la tesis restrictiva podría entenderse no como una negación dogmática del carácter decisorio del dictamen, sino como una respuesta prudente ante la falta de una regulación procesal adecuada para articular su control jurisdiccional.

Ahora bien, reconocer la existencia de estos problemas no equivale a aceptar la solución adoptada. Las dificultades procesales, por muy reales que sean, no pueden justificar la exclusión de un acto con efectos jurídicos materiales del control judicial. En un Estado de derecho, los problemas de

encaje procesal no deben resolverse mediante la negación del derecho a la tutela judicial efectiva o mediante la creación de ámbitos de inmunidad jurisdiccional, sino mediante la búsqueda de soluciones normativas o jurisprudenciales que permitan compatibilizar el control judicial con la correcta configuración institucional de los órganos afectados.

En este sentido, la existencia de interrogantes sobre la posición procesal del órgano consultivo no debería conducir a negar la impugnabilidad del dictamen, sino a plantear alternativas interpretativas: desde la articulación de su intervención como parte codemandada, solo cuando resulte estrictamente necesario, hasta la configuración de su comparecencia como órgano informante o incluso la atribución de la legitimación pasiva a la Administración consultante, sin perjuicio de la defensa técnica del dictamen. Que las soluciones sean complejas o imperfectas no permite ignorarlas, pues el coste de negar el control judicial del dictamen es sensiblemente mayor.

La propia Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana n.º 116/2018, que admite la impugnación del dictamen del Consell Jurídic Consultiu, pone de relieve esta laguna al no pronunciarse expresamente sobre la posición procesal del órgano consultivo. Pero esta ausencia de pronunciamiento no invalida la tesis de la impugnabilidad, pues simplemente evidencia que el debate no está cerrado y que el ordenamiento todavía no ha dado una respuesta completa a todas sus implicaciones procesales.

En definitiva, puede aceptarse que la doctrina restrictiva encuentra parte de su fundamento en la incomodidad procesal que genera la impugnación del dictamen consultivo. Sin embargo, esta incomodidad no puede erigirse en criterio decisorio. El hecho de que existan cuestiones procesales complejas por resolver no autoriza a negar el carácter impugnabile de un acto que, por su naturaleza obstativa, decide indirectamente el fondo del asunto y bloquea el ejercicio de potestades administrativas legalmente reconocidas. La solución no pasa por negar la impugnabilidad del dictamen, sino por afrontar con rigor jurídico la construcción de un modelo procesal adecuado, aun cuando ello exija un esfuerzo interpretativo o una futura intervención del legislador.

2. En este punto, no puede descartarse tampoco una reflexión *de lege ferenda*. El carácter obstativo del dictamen en la revisión de oficio (art. 106.1 de la Ley 39/2015) responde a una tradición legislativa de marcado carácter garantista, orientada a proteger al administrado frente a revisiones arbitrarias de actos firmes favorables. Sin embargo, esa finalidad puede alcanzarse igualmente con la función estrictamente consultiva del órgano consultivo, sin atribuirle un poder de bloqueo jurídico absoluto sobre el ejercicio de la

potestad revisora. Desde esta óptica, el dictamen seguiría cumpliendo una función técnica y garantista de primer orden, pero dejaría de impedir jurídicamente la revisión, integrándose plenamente en la motivación reforzada de la resolución final.

Una eventual supresión del carácter obstativo del dictamen permitiría, además, eliminar buena parte de los problemas asociados a su impugnación. Si el dictamen no tuviera eficacia impeditiva, desaparecería la necesidad de su control jurisdiccional directo, y, con ello, las complejas cuestiones relativas a la posición procesal del órgano consultivo, su eventual condición de codemandado o la distorsión que supone su defensa procesal a través de la Administración autonómica. Esta solución tendría especial relevancia respecto de la posición de la Administración autora del acto, que en el régimen actual queda privada de toda posibilidad de reacción frente a un dictamen desfavorable, viéndose impedida de ejercer su potestad de autotutela declarativa sin acceso a control judicial alguno.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la consolidación institucional que la función consultiva ha alcanzado en el momento actual. Los órganos consultivos se caracterizan hoy por su profesionalización e independencia funcional, lo que les confiere una reconocida autoridad jurídica. En este contexto, el mantenimiento de un carácter obstativo del dictamen ya no parece imprescindible para garantizar su eficacia ni para proteger adecuadamente los derechos del administrado.

La experiencia demuestra que, incluso en aquellas materias en las que los dictámenes carecen de eficacia vinculante, su peso jurídico y práctico es extraordinariamente relevante y tomado en consideración por la autoridad consultante e incluso por órganos judiciales. La separación de la Administración respecto del criterio expresado por un órgano consultivo exige una motivación¹⁴ especialmente rigurosa, sometida en todo caso al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. De este modo, la función garantista del dictamen puede cumplirse eficazmente a través de la exigencia de una motivación reforzada y del posterior control judicial, sin necesidad de atribuirle un efecto impeditivo absoluto sobre el ejercicio de potestades administrativas legalmente reconocidas.

Desde esta perspectiva, la supresión del carácter obstativo del dictamen no implicaría una desvalorización de la función consultiva, sino, por el contrario, su plena integración en un modelo de buena administración, en el que la autoridad técnica y jurídica del órgano consultivo opera como elemento central de la decisión administrativa, sin desplazar el centro de gravedad decisorio ni generar disfunciones procesales. Esta opción permi-

14. El art. 35.1.c) de la Ley 39/2015 obliga a motivar "los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos".

tiría preservar la función consultiva en toda su intensidad, al tiempo que evitaría los problemas derivados de la impugnación directa del dictamen, y en particular la situación de bloqueo en que actualmente puede quedar la Administración autora del acto cuando el dictamen es desfavorable.

Ahora bien, mientras el legislador no opte expresamente por esta vía, el carácter obstativo del dictamen sigue siendo derecho positivo vigente. Por ello, mientras el dictamen conserve efectos jurídicos impeditivos, no resulta jurídicamente admisible resolver las dificultades que plantea su control judicial mediante la negación de su impugnabilidad.

9 Conclusión

El dictamen del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos en la revisión de oficio del artículo 106.1 de la Ley 39/2015 no puede ser considerado un mero trámite carente de efectos jurídicos. Su carácter preceptivo y vinculante cuando es desfavorable le confiere una eficacia claramente obstativa, pues impide jurídicamente el ejercicio de la potestad de revisión y determina el cierre del procedimiento, lo que justifica su calificación como acto de trámite cualificado conforme a los artículos 112.1 LPAC y 25.1 LJCA.

La exclusión de este dictamen del control jurisdiccional no resulta compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva ni con el principio de control judicial de la actuación administrativa, en la medida en que crea un ámbito de inmunidad respecto de un acto que decide indirectamente el fondo del asunto. Esta conclusión se impone tanto desde la perspectiva del particular como, de manera especialmente intensa, desde la de la Administración solicitante, que ve bloqueado el ejercicio de su potestad de autotutela declarativa sin posibilidad de reacción frente al acto que lo impide.

Es cierto que la admisión de la impugnabilidad del dictamen plantea relevantes dificultades procesales, especialmente en relación con la posición de los órganos consultivos en el proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, tales dificultades no pueden justificar la negación del control judicial de un acto con efectos jurídicos materiales, sino que deben afrontarse mediante soluciones interpretativas o normativas adecuadas. En este sentido, puede concebirse como opción *de lege ferenda* la revisión del carácter obstativo del dictamen, reforzando su función estrictamente consultiva.

Mientras el dictamen conserve, no obstante, su eficacia impeditiva conforme al derecho vigente, su sometimiento al control judicial constituye una exigencia inherente a su propia naturaleza jurídica.

10 Bibliografía

- Bauzá Martorell, F. J. (2016). Revisión de oficio de los actos de trámite determinantes: La declaración de interés general para edificar en suelo rústico. *Práctica urbanística*, 139.
- Beladiez Rojo, M. (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Barcelona: Marcial Pons.
- Bocanegra Sierra, R. (1998). *La anulación de oficio de los actos administrativos*. Oviedo: Academia Asturiana de Jurisprudencia.
- (2005). *La teoría del acto administrativo*. Madrid: Lustel.
- Cano Campos, T. (2004). *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*. Cizur Menor: Civitas.
- (2016). Validez e invalidez de los actos: teoría general. En E. Gamero Casado (dir.). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cosculluela Montaner, L. (2016). *Manual de Derecho Administrativo* (27.^a ed.). Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- Díez Sastre, S. (2017). Los efectos de la invalidez en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- Entrena Cuesta, R. (1999). *Curso de Derecho Administrativo I* (13.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Fernández Farreres, G. (2016). *Sistema de Derecho Administrativo I* (3.^a ed.). Cizur Menor: Civitas-Thomson-Reuters.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1979). *La nulidad de los actos administrativos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Figueras Bosch, C. (2014). El dictamen del órgano consultivo como acto administrativo no revisable en sede jurisdiccional. Auto del Tribunal Superior de Justicia de

Cataluña de 19 de marzo de 2014. *Revista Española de la Función Consultiva*, 21, 97-102.

García Luengo, J. (2002). *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Cizur Menor: Civitas.

González Sanfiel, A. M. (2017). Límites a la declaración de nulidad del planeamiento. En F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.). *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

Guastini, R. (2010). *Le fonti del Diritto. Fondamenti teorici*. Milán: Giuffrè.

Jordano Fraga, J. (1996). *Nulidad de actos administrativos y derechos fundamentales*. Barcelona: Marcial Pons.

Maurer, H. (2011). *Derecho Administrativo. Parte General* (traducción coordinada por G. Doménech). Madrid: Marcial Pons.

Menéndez García, P. (2001). La revisión de oficio de actos y normas. Vía de lesividad y revocación de actos. Rectificación de errores. Experiencia tras la Ley 4/1999. *Revista Gallega de Administración Pública*, 29.

Nieto García, A. (1994). Estudio preliminar. En M. Beladiez Rojo. *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.

Pasquau Liaño, M. (2007). La acción de nulidad sí prescribe. En J. Delgado Echeverría (coord.). *Las nulidades de los contratos: un sistema en evolución*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

Rebollo Puig, M. (2009). La nulidad en Derecho Administrativo (consideración de su significado y régimen en el actual Derecho Administrativo español a propósito de la nulidad de los derechos fundamentales). *Justicia Administrativa*, 44.

— (2018). La invalidez del acto administrativo. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.). *Derecho Administrativo. Tomo II* (3.ª ed.). Madrid: Tecnos.

Rebollo Puig, M. y Carbonell Porras, E. (2018). La revisión de oficio. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.). *Derecho Administrativo. Tomo II* (3.ª ed.). Madrid: Tecnos.

- Santamaría Pastor, J. A. (1975). *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público* (2.^a ed.). Madrid: IEA.
- (2016). El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 105.

La sílfide silueta del error de hecho en el recurso extraordinario de revisión

FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
Letrado del Consejo de Estado

1. Introducción
2. Doctrina general del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión
3. Los estrechos perfiles del error de hecho
 - 3.1. Error de hecho
 - 3.2. Error de hecho y error de derecho
 - 3.3. Carácter manifiesto del error de hecho
 - 3.4. Error resultante de los propios documentos incorporados al expediente
4. La potestad de recalificación

1 Introducción

Podemos definir los recursos administrativos como aquellos procedimientos administrativos de carácter impugnatorio mediante los cuales los interesados o afectados por un acto administrativo instan de la Administración autora su anulación por razones de legalidad¹.

Dentro de la conocida afición de los juristas por las clasificaciones y taxonomías, una de las más conocidas en materia de recursos es la que distingue entre ordinarios y extraordinarios. Mientras que los primeros pueden interponerse por cualquier vulneración del ordenamiento jurídico, los segundos se circunscriben a las causas específicamente tasadas por la ley. Es en esta última categoría donde debe inscribirse el recurso extraordinario de revisión.

Con precedentes en los recursos de nulidad y revisión articulados por algunos reglamentos sectoriales dictados al amparo de la Ley de bases del procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889 (que renunció a la unificación del sistema de recursos), impulsada por Gumersindo de Azcárate, apareció por vez primera en el ordenamiento administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA). Está actualmente regulado por los artículos 113, 125 y 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

1. Santamaría Pastor, J. A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda edición* (p. 620). Madrid: Iustel.

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y cuando su resolución corresponda al Gobierno o a alguno de sus miembros es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en Comisión Permanente, ex artículo 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Un dato relevante para entender la posición que ocupan los expedientes de recurso extraordinario de revisión en la práctica consultiva del Consejo de Estado es que su dictamen solo es preceptivo desde 1980. Ni las anteriores leyes orgánicas rectoras del Alto Cuerpo Consultivo ni tampoco la LPA de 1958 lo preceptuaban. Si repasamos las estadísticas recogidas en las memorias anuales del Consejo desde 1980, observamos que durante al menos los 20 primeros años su volumen fue muy sustancial: aunque entre 1982 y 1988 se mantuvieron por debajo de 63 consultas anuales (máximo alcanzado en 1987), después se dispararon en el periodo 1991-1997, alcanzando el máximo de 1029 consultas en 1997². Cuando se reanudó el sistema de cómputo de asuntos por materias en las memorias a partir de 2006, su volumen decreció enormemente: 36 consultas ese año y 42 el siguiente. A buen seguro contribuyó a este descenso el despliegue por las comunidades autónomas de sus propios órganos consultivos, lo que descargó de trabajo al Consejo de Estado. En la última memoria que estudió monográficamente la figura (1999), el Consejo censuraba el abuso que los particulares estaban haciendo de este medio de impugnación para evitar tener que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, especialmente en asuntos de poca importancia o escasa cuantía. Añadía que un alto porcentaje de los mismos eran desestimados por no cumplir con los requisitos legales (en la memoria de 1990 se cifraba esa desestimación en el 90 %), y recordaba a las autoridades consultantes la posibilidad legal de inadmitirlos a trámite (sin necesidad de recabar dictamen) cuando el recurso no se fundase en alguna de las causas tasadas por ley. A partir de las memorias del Consejo no es posible saber si, desde entonces, las autoridades consultantes echaron mano con mayor frecuencia de la inadmisión a trámite para no saturar inútilmente a sus órganos instructores, pero es probable que así fuera. Esta sobrecarga también coadyuvó a explicar que el supremo órgano consultivo del Gobierno optase por una interpretación cada vez más estricta de la figura, doctrina que llega hasta nuestros días.

Esta tendencia a la baja se ha mantenido desde entonces, pues para el periodo 2006-2024 el máximo fue de 54 consultas en el año 2018. En los últimos años su caudal se ha mantenido exiguo: 2024 (37 consultas), 2023 (20), 2022 (22), 2021 (23) y 2020 (26).

2. No hay datos agregados sobre su número en las memorias de 1980, 1981, 1989, 1990 y de 1998 a 2005, aunque en ellas se citan como relevantes varios dictámenes de esta clase.

Esta variación sustancial de su cantidad explica que la figura solo haya sido objeto de estudio monográfico en memorias ya antiguas, particularmente de los años 1990, 1992, 1994 y 1999. Cabe señalar que en las memorias posteriores se sigue dando cuenta de su número y se extractan algunas consideraciones especialmente importantes (por ejemplo, en las de 2013 o 2023), pero ya no se incluyen estudios monográficos del tema³.

Todos estos datos (siquiera incompletos por las lagunas de la serie histórica de memorias que se han apuntado) explican que el grueso de la doctrina del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión debió forjarse en los primeros 20 o 25 años de vigencia de la ley orgánica de 1980. Así se entiende que los dictámenes más recientes evacuados sobre este negocio gubernativo citen con mucha frecuencia dictámenes de las décadas de 1980 y 1990, y generalmente para limitarse a aplicar su doctrina sin innovaciones de relevancia.

Asimismo, ha de citarse el valioso Compendio de doctrina del Consejo de Estado preparado por el entonces consejero permanente don Antonio Pérez-Tenessa⁴ y coeditado por el BOE y el Consejo de Estado en 2003, que dedica sus páginas 359 a 375 a este recurso, extractando los dictámenes más señeros sobre esta materia. Sigue siendo un utilísimo instrumento de búsqueda de dictámenes del Alto Cuerpo Consultivo, a pesar de que ha quedado huérfano del necesario —pero titánico— *aggiornamento* que, de momento, nadie se ha atrevido a acometer.

A pesar de todo lo anterior, existe una interesante doctrina legal forjada por el Consejo de Estado sobre los estrechos perfiles del recurso extraordinario de revisión que puede ser de interés para las Administraciones locales, habida cuenta de que son competentes para resolverlo contra sus propios actos.

2

Doctrina general del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión

El Alto Cuerpo Consultivo suele recalcar (por ejemplo, *vid.* dictamen n.º 1621/2024, de 10 de octubre) que este recurso merece el calificativo de “extraordinario” en un doble sentido.

3. También había menciones en la doctrina legal que el Consejo recopilaba en el pasado, pero cuya última publicación es de 2008. Sin embargo, recientemente se ha reactivado la Ponencia especial encargada de este menester, por lo que pronto se actualizará la de los últimos años.

4. Previamente había sido letrado, letrado mayor y secretario general del Consejo. Desde luego, solo le faltó llegar a presidente del Alto Cuerpo Consultivo para completar su *cursus honorum* en la casa.

Primero, por cuanto permite anular actos firmes en vía administrativa contra los que ya no quepa ningún recurso administrativo ordinario. A estos efectos, es indiferente que la firmeza se haya producido por agotamiento de los recursos ordinarios o por caducidad de los plazos para interponerlos sin que el interesado hiciese uso de esta facultad (dictamen n.º 1920/1995, de 28 de septiembre). Si todavía cabe algún recurso ordinario, entonces debe inadmitirse a trámite el recurso extraordinario de revisión.

Su existencia se fundamenta en razones cualificadas de justicia material que permiten excepcionar la firmeza y, con ella, el principio de seguridad jurídica, que exige que en algún momento los debates sustanciados en el seno de los recursos terminen y la decisión final sobre un asunto determinado pueda llevarse a efecto. En palabras de la memoria de 1994 (p. 181), por “motivos que, como suele decirse, afectan unas veces a la ciencia y otras a la conciencia del que tomó la decisión: porque partió de datos manifiestamente erróneos o porque su juicio no fue imparcial”.

Ahora bien, no es obstáculo para interponerlo que el acto firme todavía pueda impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, ya desde el venerable dictamen del Consejo Pleno n.º 45.215 de 16 de junio de 1983⁵, el Consejo se inclinó por interpretar esa firmeza en sentido puramente gubernativo, y no judicial (descartando la exigencia de la llamada doble firmeza). A mayor abundamiento, la pendencia de un recurso contencioso-administrativo no impide resolver el recurso extraordinario de revisión (dictamen n.º 1183/1995, de 6 de julio).

Segundo, es extraordinario porque solo cabe interponerlo por concurrir alguna de las causas tasadas en la ley, que han de ser interpretadas estrictamente (sin poder extenderlas a supuestos de hecho no previstos expresamente en su tenor literal, aunque fuesen conformes con la finalidad de la institución). Se pretende así evitar su desnaturalización como mecanismo de cognición limitada y su transmutación en una vía ordinaria de recurso que permitiese reabrir de forma extemporánea las vías ordinarias de recurso, reviviendo expedientes ya fenecidos.

De ello se deriva que por este expediente no cabe sustanciar pretensiones de fondo que pudieron haber sido objeto de un recurso administrativo ordinario (o para volver a plantearlas si fueron desestimadas previamente por la Administración). Es decir, no equivale a una instancia de recurso adicional a las ordinarias (alzada y reposición), ni permite subsanar una deficiente construcción de la pretensión por el interesado en vía de recurso

5. Este dictamen “canónico” en la materia no está publicado en la base de datos del BOE (cuya serie arranca en 1987), pero es frecuentemente citado por los dictámenes posteriores y las publicaciones sobre el tema.

gubernativo ordinario, por ejemplo, por omisión o insuficiencia de prueba (dictamen n.º 370/1991, de 6 de junio).

3

Los estrechos perfiles del error de hecho

Sentado lo anterior a modo de marco general de la cuestión, en la presente crónica se dará cuenta de la definición de los contornos del error de hecho en los dictámenes del Consejo de Estado, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El artículo 125.1.a) de la LPAC establece como primer motivo de impugnación del recurso extraordinario de revisión:

“Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”.

Examinemos por separado sus elementos constitutivos.

3.1

Error de hecho

El perfilado de este concepto constituye el principal problema interpretativo del precepto citado. Si acudimos al *Diccionario panhispánico del español jurídico* de la RAE, la primera acepción (general) es: “Error sobre los hechos que justifican una decisión”. Según el mismo diccionario, el error jurídico es, en sentido general: “Equivocación que puede tener o no efectos jurídicos según los casos”. Tradicionalmente, el ordenamiento ha reconocido menor relevancia al error de hecho que al error de derecho, entendido este por Albadalejo como la creencia de que la norma prescribe algo que no significa realmente, y que puede recaer sobre su existencia, contenido, interpretación o aplicación⁶. Así, el Código Civil regula el error de derecho como límite general a la eficacia de las normas jurídicas en su artículo 6.2 (para negar totalmente su relevancia, sea excusable o inexcusable).

La falta de definición normativa del error de hecho por parte del derecho positivo administrativo expande el arbitrio judicial y gubernativo para su caracterización. Tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado han entendido que debe recaer sobre “un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y califi-

6. Albadalejo, M. (2013). *Derecho Civil I. Introducción y parte general. Decimonovena edición* (cap. IV). Madrid: Edisofer.

caciones que puedan establecerse”. Así se afirma desde la temprana STS de 19 de mayo de 1959, doctrina repetida por muchas posteriores; por ejemplo, recientemente, en la número 2089/2023, de 9 de mayo, recurso n.º 331/2022. El Consejo asimiló desde hace tiempo esta doctrina y la cita frecuentemente (v. *gr.*, en el dictamen n.º 1198/2024, de 14 de noviembre).

En términos de técnica normativa *kelseniana*, el error debe versar sobre el supuesto de hecho, y no sobre la consecuencia jurídica (dictamen n.º 53.389, de 18 de mayo de 1989).

Algunos ejemplos típicos son los errores *in personam*, cuando la actuación administrativa se dirige equivocadamente contra el sujeto de derecho incorrecto. Por ejemplo, cuando se sanciona al administrador de la sociedad persona jurídica titular de una concesión administrativa (dictamen n.º 48.620, de 9 de enero) o de un vehículo a motor (dictamen n.º 55/2007, de 1 de marzo).

Un supuesto más delicado es el relativo a la prescripción. Como señaló el dictamen n.º 4612/1997, de 4 de noviembre: “La institución de la prescripción cuenta con elementos de hecho y otros de derecho. Cuando la resolución recurrida ha incurrido en un error acerca de los primeros, resultando de un mero cómputo de fechas, sin necesidad de interpretación jurídica alguna, la existencia de la misma, ésta puede erigirse en fundamento de un recurso extraordinario de revisión [...]”. En ese caso, se estimó el recurso al haber impuesto la Administración una sanción cuando la infracción ya había prescrito, pues el error de hecho consistía en haber calculado incorrectamente las fechas de los plazos correspondientes. Otro tanto sucede cuando la Administración identifica erróneamente y en perjuicio del interesado el *dies a quo* para contar un plazo (dictamen n.º 753/1992, de 11 de junio).

3.2

Error de hecho y error de derecho

Por su propia naturaleza, el error de hecho se refiere a los “presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” (dictamen n.º 143/2008, de 14 de febrero), lo que permite distinguirlo del ya apuntado error de derecho.

Trazar esta frontera es muy relevante, pues “[d]e no establecerse esta distinción, se desnaturalizaría el recurso de revisión, convirtiéndolo improcedentemente en una vía para reabrir con plenitud la discusión de fondo” (dictamen n.º 388/2015, de 18 de junio).

Por su razonamiento rotundo y claro, merece la pena transcribir el FJ 6.º de la STS, Sala Tercera, n.º 6510/2005, de 26 de octubre (recurso n.º 7405/1999), citada por otras muchas posteriores:

“2.- El error de hecho y el error de derecho son categorías diferentes.

Hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo 118.1 de la LRJ/PAC cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende.

Hay error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos”.

A mayor abundamiento, “[n]o debe, pues, ser confundido con el error jurídico, consistente en la aplicación indebida (o no aplicación) de una norma jurídica, o en su equivocada interpretación” (dictamen n.º 1479/2023, de 18 de enero de 2024).

3.3

Carácter manifiesto del error de hecho

Debe ser indiscutible, evidente y manifiesto. Estos tres adjetivos no aparecen en la norma, pero son frecuentemente exigidos por los órganos judiciales y administrativos. Generalmente, se entiende que son tres sinónimos de la misma propiedad, y no tres caracteres que hayan de darse acumulativamente.

La cualidad de “manifiesto” sí era exigida expresamente por el artículo 127.1.º de la LPA de 1958. A pesar de que el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común eliminó ese requisito, el Consejo de Estado ha seguido exigiendo su concurrencia. Por “manifiesto” debe entenderse que el error es palmario, evidente, apreciable por sí mismo sin necesidad de recurrir a la interpretación jurídica de las normas aplicables (pues eso nos situaría en el campo del error de derecho, y llevaría directamente a la desestimación del recurso) ni a datos o documentos ajenos al

expediente (con los matices que se harán enseguida). Así lo han entendido, entre otros, los dictámenes n.º 3806/1998, de 1 de octubre, y, más recientemente, 225/2020, de 17 de septiembre.

3.4

Error resultante de los propios documentos incorporados al expediente

Este inciso debe entenderse con alguna latitud, que relativiza la interpretación estricta antes apuntada, dado el criterio interpretativo sistemático que impone el artículo 3.1 del Código Civil. Efectivamente, entendido en sus propios términos, parece que el soporte documental para detectar el error de hecho sería exclusivamente el propio expediente, ignorándose todo lo demás de acuerdo con el viejo principio *quod non est in actis non est in mundo* (lo que no está en los autos no está en el mundo). Sin embargo, el artículo 125.1.a) de la LPAC debe ponerse en concordancia con otros preceptos del mismo cuerpo legal que impiden a la Administración una ficción de ignorancia sobre otros datos que conoce por cauces diversos a ese expediente, y que pueden ser relevantes para resolver. Así, el artículo 53.1.d) garantiza el derecho del interesado a “no presentar datos y documentos [...] que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”.

Por eso, el Consejo ha entendido que, al resolver el recurso extraordinario de revisión, la autoridad gubernativa debe tener en cuenta los datos y documentos que ya obren en su poder por cualquier otra causa. Por ejemplo, los que figuren en sus registros o archivos, como el Registro de Autorizaciones de Transporte del entonces Ministerio de Fomento (dictamen n.º 1634/1997, de 24 de abril). En el mismo sentido, son admisibles los documentos que deberían haberse incorporado de oficio al expediente, pero no lo fueron por causa imputable a la Administración (dictamen n.º 388/2015, entre otros).

Ahora bien, lo que no cabe es tener en cuenta documentos incorporados por el interesado al expediente con ocasión del recurso de revisión, sino que debían obrar en este antes de que recayese la resolución impugnada (dictamen n.º 631/2008, de 5 de junio).

4

La potestad de recalificación

El artículo 115.2 de la LPAC, relativo a la presentación de los recursos administrativos, manda y establece lo siguiente:

“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

Se trata de una manifestación del principio antiformalista (en ocasiones formulado por medio de los aforismos *in dubio pro actione* o *favor libertatis*) que vertebra el derecho administrativo español. Obliga a la Administración a escoger la interpretación de las normas que sea más favorable al ejercicio de derechos individuales, asegurando más allá de las dificultades formales una decisión sobre el fondo del asunto y las pretensiones de los administrados.

El Consejo de Estado ha llevado a cabo una interpretación analógica de este precepto (y de su precedente inmediato, el artículo 110.2 de la Ley 30/1992) para aplicar esta potestad de recalificación más allá del terreno estricto de los recursos, cubriendo prácticamente cualquier solicitud dirigida a la Administración. Del citado principio antiformalista deriva la no exigencia de intervenir en los procedimientos administrativos asistido de abogado, lo que explica que muchas pretensiones de los ciudadanos estén defectuosamente construidas o desenfiladas respecto del cauce que les corresponde. Entonces, dichas peticiones deben tramitarse y resolverse conforme a su propia naturaleza, con independencia de la calificación que formalmente les otorguen los interesados.

De hecho, no es infrecuente que el propio servicio instructor recalifique cuando detecte que el interesado no ha denominado correctamente su pretensión.

En este sentido, el dictamen n.º 535/2021, de 15 de julio, indicaba:

“El Consejo de Estado ha sostenido que la recalificación de escritos sin el consentimiento del interesado no es válida, siempre que esta recalificación pueda producir efectos perjudiciales para ellos. Esta doctrina fue sentada en relación con el artículo 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, idéntico en su formulación al actual artículo 115 de la Ley 39/2015 (dictámenes números 4/94, de 17 de marzo; 3.176/96, de 10 de octubre; 1.773/2008, de 29 de enero de 2009; 1.004/2017, de 18 de enero de 2018, o 53/2019, de 28 de febrero)”.

Es decir, la recalificación es posible siempre y cuando en el expediente remitido se incluyan todos los elementos que permitan tramitarlo por el cauce adecuado, de forma similar a lo que sucede en derecho civil con la conversión del negocio jurídico nulo, pero que contiene elementos sanos que pueden aprovecharse para salvar la voluntad de las partes.

De este modo, caben varias posibilidades. Por ejemplo, cabe recalificar otro recurso como extraordinario de revisión (dictamen n.º 1024/2019, de 16 de enero de 2020). También recalificar como revisión de oficio lo que se planteó como recurso extraordinario de revisión cuando el acto impugnado sea nulo, pero no por concurrir alguna de las causas tasadas en el artículo 125 de la LPAC, sino que sea necesario acudir al artículo 47.1 (dictamen n.º 829/2025, de 30 de octubre). Es decir, la potestad de recalificación permite estimar la pretensión anulatoria del interesado por otro cauce formal y por otros motivos, salvando las importantes limitaciones que, como se ha repasado en la presente crónica, caracterizan al recurso extraordinario de revisión y explican su uso limitado en la actualidad.

En fin, parafraseando a Beltrán de Heredia podríamos decir que “las cosas son lo que son, y no lo que las partes dicen que son”.

Los límites a la revisión en el impuesto de plusvalías: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo

CARLOS M.^a RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

Doctor en Derecho.

Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

1. **Antecedentes y supuesto de hecho**
2. **El Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo**

1

Antecedentes y supuesto de hecho

En el caso que comentaremos a continuación, la liquidación cuya revisión se pretendía fue emitida por el Ayuntamiento X a instancia de la mercantil interesada, que, con fecha 25 de noviembre de 2019, a través de su representante, presentó escrito en el que, remitiendo copia simple de la escritura de transmisión fechada el 8 de noviembre de 2019, solicitaba la autoliquidación y pago del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (conocido popularmente como “plusvalía”).

Atendiendo a lo solicitado, se aprobó por la Alcaldía la correspondiente liquidación del impuesto el 3 de febrero de 2020, cuya cuota ascendía a 2652,32 euros. Tras su notificación a la interesada el 7 de febrero de 2020, esta, sin formular alegación alguna cuestionando el importe fijado en la liquidación, procedió a su pago, no constando tampoco la interposición del pertinente recurso de reposición que frente a dicho acto resultaba procedente, tal y como se informaba en el mismo.

El 19 de septiembre de 2024, la interesada presentó solicitud ante el Ayuntamiento X en la que se insta de dicha entidad local que, de oficio, proceda a declarar la nulidad de pleno derecho de la liquidación tributaria aprobada por el citado decreto de su Alcaldía de 3 de febrero de 2020, en virtud de la cual se le requirió el pago de 2652,32 euros. En este momento es cuando presenta por primera vez escritura de adquisición de la finca cuya transmisión resultó gravada, en la que se podía comprobar que no había existido incremento alguno en el valor del terreno puesto de manifiesto en la transmisión del mismo.

Por ello, solicita la declaración de nulidad de dicha declaración, invocando la doctrina jurisprudencial fijada en el FJ 11.º de la STS 339/2024, de 28 de febrero, en la que se estableció que “la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1 y 107.2.a) y 110.4 de la LHL [actualmente contenidos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante, TRLHL], efectuada por la STC 59/2017, de 11 de mayo, traslada los efectos de nulidad de estas normas inconstitucionales a las liquidaciones tributarias firmes por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, con aplicación de dichas normas inconstitucionales, hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos, con vulneración del principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad proclamados en el artículo 31.1 CE. Estas liquidaciones firmes pueden ser objeto de revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el artículo 217 Ley General Tributaria, por resultar de aplicación el apartado g) del apartado 1, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC, todo ello con los límites previstos en los artículos 164.1 CE y 40.1 LOTC, que impiden revisar los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las normas declaradas inconstitucionales”.

Señalaba también la interesada que, “en el procedimiento administrativo para la práctica de la liquidación de referencia, no se ha dado a mi representada ningún trámite de audiencia y/o aportación de documentos, a los efectos de poder justificar que en relación con la transmisión de la referida finca no existe incremento de valor, y que por lo tanto no había lugar a liquidación de plusvalía por dicha transmisión”.

Por ello, concluye solicitando la declaración de nulidad de pleno derecho de la liquidación al amparo del artículo 217.1.g) de la LGT y, subsidiariamente, “para el caso de que dicha solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho sea inadmitida o desestimada, tener por solicitada, al amparo del art. 219.1 LGT, la incoación del procedimiento para la revocación de la liquidación”, en ambos casos, con la devolución de las cantidades ingresadas en pago de la liquidación junto con los intereses de demora.

El Ayuntamiento X, por el contrario, emitió propuesta de resolución denegatoria de la revisión por considerar que había transcurrido un plazo excesivo desde que se notificó la liquidación hasta su solicitud de revisión, lo que contraviene, a su juicio, los principios de seguridad jurídica y buena fe. Igualmente, propone desestimar la solicitud de devolución del importe

ingresado en concepto de pago de la liquidación y la solicitud de revocación que plantea la interesada con carácter subsidiario.

2

El Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo

Al examinar la causa de nulidad invocada, el apartado IV del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo, puso de manifiesto un hecho crucial: que la liquidación objeto de revisión había sido emitida con los datos aportados por la propia interesada, que, en ese momento, no acreditó ni alegó ausencia alguna de incremento de valor en la transmisión, sino que, por el contrario, aceptó la liquidación sin hacer uso de las vías de impugnación con que contaba; y era ahora, “transcurridos más de cuatro años desde la liquidación del impuesto cuando la interesada insta su revisión de oficio, invocando la sentencia del Tribunal Supremo 339/2024, de 28 de febrero”.

Se recuerda en el Dictamen que, en efecto, la STC 59/2017, de 11 de mayo, había declarado inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 del TRLHL, pero con un alcance distinto, como explica el FJ 5.º de dicha sentencia:

- El artículo 110.4 LHL fue totalmente derogado, “al impedir a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica”.

- Sin embargo, los artículos 107.1 y 107.2.a) TRLHL debían reputarse inconstitucionales “únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica”. En otro caso, serían perfectamente válidos.

A partir de aquí, habría que aplicar las reglas generales de la carga de la prueba. Es decir, hay que responder a la pregunta de a quién corresponde probar la ausencia de plusvalía. Y para ello, resulta especialmente ilustrativa la STS 1163/2018, de 9 de julio, en cuyo FJ 5.º, apartado 1, deja meridianamente clara la doctrina de que “[c]orresponde al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido. Y este extremo, no solo se infiere con carácter general del artículo 105.1 LGT, conforme al cual ‘quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo’, sino que también, y en el ámbito concreto que nos ocupa, ha sido puesto de relieve por el Pleno del Tribunal Constitucional en el FJ 5 b) de la STC 59/2017, y admitido, incluso, por la Sección Primera de esta Sala en el Auto de admisión de 30 de octubre de 2017 (RCA 2672/2017)”.

Por esta razón el Consejo Consultivo da la razón al Ayuntamiento X, acogiendo al argumento de que “[l]a base fáctica del presente expediente revela que, la liquidación objeto de revisión ha sido emitida transcurridos más de dos años desde la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos del TRLHL, sin que la interesada en el momento de solicitar la liquidación del impuesto al Ayuntamiento acreditara o, simplemente, alegara la inexistencia de incremento de valor del bien transmitido”; y continúa afirmando que, “por el contrario, la interesada aceptó la liquidación expedida procediendo a su pago y no haciendo uso de las vías de impugnación ordinarias que contra dicho acto administrativo resultaban procedentes. Sin embargo, es transcurrido más de cuatro años desde la liquidación del impuesto cuando la interesada insta su revisión de oficio, invocando la sentencia del Tribunal Supremo 339/2024, de 28 de febrero, que reconoce el derecho de los contribuyentes a recuperar mediante la vía de nulidad de pleno derecho todo tipo de liquidación de plusvalía municipal, incluso en supuestos de liquidación firme”.

La conclusión que se expresa en los párrafos finales del apartado IV del Dictamen 126/2025, de 29 de mayo, es, por tanto, la siguiente (reproducimos literalmente la redacción, aunque reconozcamos que se nos antoja mejorable):

“En definitiva, a juicio de este Consejo, no resulta de conformidad a derecho la revisión de oficio de un acto administrativo firme fundamentado en actos propios de su destinataria al no haber alegado, tal y como le corresponde, un hecho que hubiera determinado una liquidación del impuesto diferente, siendo distinta la cuestión en caso de que se hubiera impugnado dicha liquidación en su momento por esta razón, pero desde luego, después de haberla consentido, y devenido en firme la liquidación, no se puede alegar como fundamento de una revisión el propio incumplimiento de la interesada sin faltar a la buena fe y a la equidad. Asimismo, procede destacar el contenido del artículo 115. 3 de la LPAC que dispone que ‘Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado’, lo que con mayor razón se debe predicar de la nulidad de pleno derecho.

La tesis contraria, supondría desnaturalizar el régimen jurídico de la revisión de oficio, pasando de un sistema extraordinario de revisión de actos firmes de naturaleza tributaria a una vía de revisión ordinaria cuyo plazo de ejercicio de la acción se encontraría abierto *sine die*, lo que permitiría subsanar la previa inacción de la persona interesada, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel

acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente, planteamiento éste que, a criterio de este Consejo, rompe el equilibrio entre la seguridad jurídica y la legalidad que predica y fundamenta la institución jurídica de la revisión de oficio”.

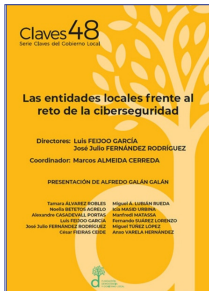
Naturalmente, como su intervención resultaba preceptiva exclusivamente en el ámbito de la revisión, el Consejo nunca se pronunció por la viabilidad de la revocación que se pedía con carácter subsidiario. Sin embargo, por aplicación del artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la apreciación del excesivo lapso temporal que justificó la respuesta negativa a la nulidad sería, a nuestro juicio, extensible también a la revocación.

NORMAS DE PUBLICACIÓN. INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

- **TRABAJOS ORIGINALES:** Los trabajos enviados deberán ser originales e inéditos. Cualquier otra explotación necesitará permiso expreso de la editorial. Se enviarán a través de la plataforma electrónica accesible en el siguiente enlace: <https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/login>
- **PRESENTACIÓN:** Los originales deberán enviarse en su lengua original, siempre que esta sea castellano, catalán, gallego, inglés, francés, italiano o portugués, acompañados de un sumario, resumen y palabras clave. El título, el resumen y las palabras clave se redactarán también en inglés. En los originales deberá constar la identidad de su/s autor/es, la institución pública o privada donde desarrolla/n su actividad, y su dirección de correo electrónico.
- **FORMATO:** La letra de los originales será Arial 12, y en pies de página Arial 11. El espaciado será de 1,5, y en pies de página de 1. Las notas a pie de página deberán ir numeradas y habrán de seguir las Normas de citación APA.
Las reproducciones textuales de originales de otros autores, las referencias de jurisprudencia o la doctrina de los órganos consultivos, irán entrecomilladas.
- **EXTENSIÓN:** Los Estudios tendrán una extensión no superior a 40 páginas en el formato indicado. En todo caso, la Dirección de la Revista se reserva el derecho de publicación de los originales recibidos en cualquiera de nuestras secciones, previa comunicación al autor.
- **SISTEMA DE ELECCIÓN DE ORIGINALES:** Para su publicación, los trabajos deberán haber sido informados positivamente por especialistas externos a la entidad editora. Serán valorados el rigor, la claridad, el interés para la disciplina, la metodología, el contraste de resultados y la originalidad de las aportaciones. A los autores se les comunicará expresamente si su trabajo ha sido o no aceptado. En el caso de que la respuesta sea negativa, se señalarán las razones del rechazo, y si el trabajo puede ser revisado para someterse a una nueva evaluación. En todo caso, se garantizan la confidencialidad en el proceso y la comunicación personalizada del resultado.

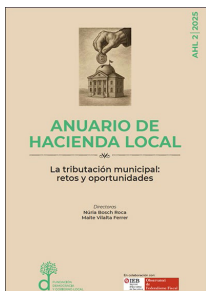


ÚLTIMAS PUBLICACIONES:



Las entidades locales frente al reto de la ciberseguridad

Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad
de la Regulación 2024



Anuario de Hacienda Local 2/2025

Si quiere tener información actualizada sobre nuestras actividades, no dude en visitar nuestra web:

www.gobiernolocal.org

LA FUNDACIÓN ▾ ACENTO LOCAL BIBLIOTECA ▾ ACTIVIDADES ▾ ACTUALIDAD ▾ RAICA 🔍



¿Cuál es el modelo más adecuado para la prevención y extinción de incendios en el ámbito rural?

Fundación Democracia y Gobierno Local

QDL70ÍNDICE

ESTUDIOS

El papel de los Gobiernos locales ante las situaciones críticas

- 14 La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias · ANDRÉS BOIX PALOP
- 42 La comunicación institucional de los Gobiernos locales en situaciones críticas · SANTIAGO CASTELO HEYMANN y CARLES PONT-SORRIBES
- 72 Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel · MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN
- 109 La contratación local en situaciones críticas: en especial, la contratación de emergencia · ISABEL GALLEGO CÓRCOLES
- 149 La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias · CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ
- 181 Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas · JAVIER GARCÍA LUENGO
- 210 Gestión presupuestaria y control del gasto local en situaciones críticas · JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL

- 238 Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2025) · VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

CRÓNICA CONSULTIVA

- 262 El dictamen de los órganos consultivos en la revisión de oficio (art. 106.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre): su impugnabilidad · PATRICIA BOIX MAÑO
- 292 La sílfide silueta del error de hecho en el recurso extraordinario de revisión · FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
- 302 Los límites a la revisión en el impuesto de plusvalías: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 126/2025, de 29 de mayo · CARLOS M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

