



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 16-12-2025  
 Modificado: 13-01-2026  
 Aceptado: 13-01-2026  
 Publicado: 27-04-2026  
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11623>  
 Páginas: 92-106

Referencia: Vidal Cernadas, G. (2026). Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 92-106. <https://doi.org/10.24965/reala.11623>

## Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local

### *Municipal competences and exceptional powers after the redesign of the principle of local autonomy*

Vidal Cernadas, Gabriel

Universidade de Vigo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6025-5767>

[gabriel.vidal@uvigo.gal](mailto:gabriel.vidal@uvigo.gal)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Investigador contratado predoctoral del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de las emergencias sanitarias y su incidencia en el sistema jurídico-institucional.

#### RESUMEN

**Objetivos:** el municipio se configura como una pieza indispensable en la lucha contra la necesidad, y lo hace en base a los principios de cooperación, coordinación y solidaridad, que fundamentan la actuación interadministrativa y favorecen la articulación conjunta de medidas. Sin embargo, recientes catástrofes naturales –como la COVID-19, las inundaciones provocadas por la DANA de Valencia y los incendios forestales en Galicia y Castilla y León– han puesto de manifiesto la fragilidad del equilibrio entre una respuesta rápida y una respuesta cohesionada. Por ello, el artículo ofrece un estudio sobre algunos de los más recientes cambios doctrinales y jurisprudenciales en relación con el principio de autonomía local y su incidencia en la articulación de competencias municipales de excepción. **Metodología:** el trabajo brinda un enfoque eminentemente dogmático, fundamentado tanto en un análisis normativo como doctrinal a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en la materia, como el aportado por la reciente STC 64/2025, de 13 de marzo. **Resultados:** lo anterior ha permitido realizar someras aportaciones de carácter dogmático para una mejor comprensión del actual modelo de excepción español en el ámbito municipal, detectando ciertas inconsistencias normativas y ofreciendo posibles puntos de mejora en lo relativo al reforzamiento de las competencias municipales durante circunstancias de necesidad. **Conclusiones:** recientes cambios jurisprudenciales y legales dotan de un contexto propicio para repensar los poderes de excepción de los entes locales, tanto desde la perspectiva de la articulación autónoma de medidas como desde la coordinación interadministrativa en situaciones de necesidad.

#### PALABRAS CLAVE

Autonomía local; COVID-19; coordinación; garantía constitucional; ponderación; reglamentos de necesidad.

#### ABSTRACT

**Objectives:** Municipalities play a key role in responding to situations of necessity, acting on the basis of cooperation, coordination and solidarity, which underpin interadministrative action and enable joint measures. Recent crises –such as COVID-19, the Valencia DANA floods, and wildfires in Galicia and

Castilla y León– have revealed the fragility of the balance between swift and coordinated responses. This article examines recent doctrinal and case-law developments concerning the principle of local autonomy and their impact on the allocation of exceptional municipal powers. **Methodology:** The study adopts a predominantly dogmatic legal approach, combining normative and doctrinal analysis with an examination of the most relevant case law, including Constitutional Court Judgment STC 64/2025 of 11 April. **Results:** The analysis offers targeted dogmatic insights into the current Spanish model of exception at the municipal level, identifying regulatory inconsistencies and proposing avenues to strengthen municipal powers in situations of necessity. **Conclusions:** Recent legal and jurisprudential developments provide a favourable context to rethink local emergency powers, both in terms of autonomous decision-making and interadministrative coordination in times of necessity.

## KEYWORDS

Local autonomy; COVID-19; coordination; constitutional guarantee; ponderation; necessity regulations.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL. 2.1. LA AUTONOMÍA LOCAL: DESDE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL HASTA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. 2.1.1. La autonomía local como «garantía institucional». 2.1.2. La autonomía local como «garantía constitucional». 2.2. COMPETENCIAS LOCALES Y POTESTADES EXCEPCIONALES. 2.3. EL AYUNTAMIENTO COMO ENTE POLÍTICO EN LA LUCHA CONTRA LAS CRISIS. 2.4. EL AYUNTAMIENTO COMO ENTE EJECUTOR EN LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE EMERGENCIA. 2.4.1. El «papel ejecutivo y no definidor» de los municipios en la lucha contra la necesidad. 2.4.2. Hacia una definición de «coordinación» funcional en situaciones de excepción. 3. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

En desarrollo de la previsión del art. 116 CE, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAS), promulgada tras pocos meses de un intento de subversión del orden constitucional, vino a configurar la regulación básica por la que habría de regirse una eventual declaración de necesidad, erigiendo un modelo de «Constitución resistente a la excepción» (Cruz Villalón, 1981, p. 112; 1984). Si bien la norma ofrece una amplia cobertura normativa a la hora de articular una respuesta frente a situaciones de necesidad, lo cierto es que de la naturaleza de la excepción misma se desliga la imposibilidad por parte del derecho positivo de prever total o parcialmente cualquier tipo de escenario de crisis (Álvarez, 2021, p. 320).

La imprevisibilidad misma del evento excepcional tiende a justificar cierta flexibilización del derecho, manifestando, entre otras, alteraciones del principio de separación de poderes, de competencia o de jerarquía normativa. En el ámbito competencial, la declaración de cualquiera de los estados previstos en la LOAES implica una acumulación de funciones *ratio necessitatis* en el Ejecutivo central (Alzaga Villaamil, 2016, p. 532)<sup>1</sup> o, en caso de delegación, en el autonómico. No obstante, lo cierto es que en el marco de un Estado plural y territorialmente descentralizado como el español (art. 2 CE) ello puede conllevar tensiones con el principio de autonomía de los distintos entes territoriales (art. 137 CE). De entre todos, los entes locales juegan un papel particular en la lucha contra la necesidad, tanto por su posición orgánicamente inferior como por la capacidad de respuesta de que gozan en base a diversos mecanismos de acción previstos en la ley.

Posiblemente las particularidades formales y materiales que rodean la declaración de un estado de necesidad sean las que hayan dificultado la publicación de estudios sobre las competencias locales ante situaciones de esta naturaleza. Y es que, si bien la doctrina ha tendido a abordar cuestiones concretas de este fenómeno, no existen hasta la fecha estudios con un enfoque sistemático sobre el rol municipal en contextos de excepción. Este trabajo, sin embargo, parte de la base de que solo una visión de conjunto permite abordar las principales dificultades que surgen en el tratamiento del poder local en situaciones de

<sup>1</sup> «[E]s preferible para el Estado y la comunidad vivir utilizando un órgano de acción, que es una fuente de Derecho inferior (el poder ejecutivo) que sucumbir por haber permanecido fiel a una fuente de Derecho superior, que no es órgano de acción (el legislativo)».

excepción, algunas de las cuales continúan irresueltas en seno doctrinal. A tal efecto se aporta una visión sistemática o de conjunto, atendiendo, en primer lugar, al reciente concepto de garantía constitucional de la autonomía local adoptado por la jurisprudencia (2.1) y su posible incidencia en el ámbito competencial de los entes locales (2.2). Posteriormente, se aborda la actuación municipal en situaciones de excepción, materializada en dos dimensiones: competencias políticas o domésticas (2.3) y competencias ejecutivas o de coordinación (2.4).

Recientes experiencias como la de la COVID-19, la dana de Valencia o los incendios ocasionados en buena parte del territorio nacional han servido de apoyo a la exposición, permitiendo ilustrar los cambios normativos y jurisprudenciales que posiblemente contribuirán a futuras reformulaciones de la teoría de la excepción en el ámbito local.

## 2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

### 2.1. La autonomía local: desde la garantía institucional hasta la garantía constitucional

#### 2.1.1. *La autonomía local como «garantía institucional»*

El principio constitucional de autonomía consagra la protección de un núcleo de poder reservado y libre de injerencias frente a otros entes territoriales que pudiesen menoscabar el sistema competencial y de auto-gobierno de los entes locales. El sistema territorial español, heredero del sistema administrativo napoleónico (Vandelli, 1989, pp. 181-194; 1992)<sup>2</sup>, privilegió el principio de distribución competencial sobre el principio de jerarquía (Alli Aranguren, 2007, p. 47), estableciendo así uno de los principios básicos de un Estado autonómico y plural (art. 2 CE), cuya estructura básica figura hoy en el art. 137 CE:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Hoy el principio de autonomía se configura como piedra de toque del organigrama competencial administrativo, tendente a la facilitación del objetivo primordial de cualquier ente de la Administración pública: el servicio, con objetividad, a los intereses generales (art. 103 CE). Esta disposición descansa sobre el principio de legalidad, eminentemente consagrado en el art. 9.1 CE y completado por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), manifestaciones ambas del Estado de derecho sobre el que se funda la vigente CE (art. 1). Puede decirse, así, que para la realización de los intereses generales, la Administración pública actúa con sometimiento a la ley y al derecho, quedando sus actos y disposiciones fiscalizadas tanto por la jurisdicción ordinaria (art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) como por la constitucional (art. 2.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Sin embargo, el escaso desarrollo del contenido constitucional del principio de autonomía local llevó al Tribunal Constitucional a buscar una fórmula para blindar constitucionalmente cierto contenido esencial frente a cualquier intromisión legislativa. Para ello, la protección del instituto de la autonomía local se consagró en la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> mediante la introducción de un mecanismo importado de la doctrina alemana de principios del siglo XX (Parejo Alfonso, 1981), sobre el que reposará también la idea misma de

<sup>2</sup> Los decretos de 12 de diciembre y 22 de diciembre de 1789 aprobados por la Asamblea Nacional configuraron un sistema local descentralizado en reacción al centralismo del Ancien Régime. La esencia de la reforma consistió en la introducción de un municipio por cada grupo de población (art. 7 del Décret du 22 décembre 1789 concernant la constitution des assemblées représentatives et des assemblées administratives) regido por instituciones democráticamente electas. Napoleón, sin embargo, recentralizaría parcialmente el *pouvoir municipal* mediante la creación de prefecturas directamente dependientes de la Administración estatal, que se establecerían como superiores jerárquicos del *maire*. El capítulo I del título VI de la Constitución española de 1812 heredó, en fin, algunos de los postulados claves previamente establecidos en las precursoras normas revolucionarias y napoleónicas (v. g., el art. 310 de la Carta Magna establecía lo siguiente: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente»). (Para una visión crítica de la idea natural de un *pouvoir municipal* natural, García de Enterría, 1961, p. 325).

<sup>3</sup> SSTC 32/1981, de 13 de agosto, FJ 4 y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9. Véase, en este mismo sentido, las SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 5 a); 213/1988, de 11 de noviembre, FJ2; 214/1989, de 21 de diciembre;

protección de un núcleo intangible de los derechos fundamentales (Riquelme Vázquez, 2022): la *garantía institucional* (Schmitt, 2011). Esta concepción del principio de autonomía local, huelga decirlo, encontró perfecto acomodo entre la doctrina, si bien con ciertas matizaciones en lo relativo al alcance de ese «núcleo mínimo» constitucionalmente protegido (Bandrés Sánchez-Cruzat, 1998, p. 27; Milans del Bosch, 1998, p. 48; Parejo Alfonso, 2003, p. 42; Sosa Wagner, 2003, p. 167; Sánchez Morón, 2003, p. 204; Aragón Reyes, 2009, p. 841; Fuentetaja Pastor, 2015, p. 102).

Fue la STC 32/1981 (FJ2) la que se encargó de desarrollar estos «elementos esenciales» de la autonomía local, los cuales se concretaron en la existencia de órganos propios de gobierno y administración para el ejercicio de cuantas competencias sean de interés local<sup>4</sup>. Aunque limitado por eventuales intereses supralocales, el TC blindó con este temprano pronunciamiento un mínimo espacio competencial reservado a los entes locales y, en especial, al municipio, en tanto imbuido de una «autonomía reforzada»<sup>5</sup>.

La autonomía local, como categoría de contenido legal, hubo de quedar ligada a la normativa básica en la materia, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, integrada como parámetro de constitucionalidad (STC 140/2006, FJ 2). En este sentido, la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, culminaría la protección de las competencias locales mediante el reconocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local (art. 2.1 d) bis LOTC), ligando definitivamente el ejercicio de competencias propias al estatus mínimo protegido por el principio de autonomía.

### 2.1.2. La autonomía local como «garantía constitucional»

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional de la última década, sin negar ese núcleo mínimo en que se traduce el respeto por la autonomía local, ha realizado un giro deliberado en la concepción sobre la protección de los arts. 137 y 140 CE. Así, el TC ha ido abandonando progresivamente el concepto de garantía institucional en favor del de *garantía constitucional*, dotando de mayor entidad a este elemento clave en la configuración del sistema territorial (SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 54/2017, de 11 de mayo).

En relación con la naturaleza de esta reciente garantía constitucional, huelga decir que el *overruling* material, definitivamente reconocido en la STC 64/2025, de 13 de marzo, viene a postular vigorosamente el principio de autonomía local como un:

(...) principio en sentido técnico-jurídico (...), [que] comprende, en definitiva, un *núcleo mínimo* de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómicos, cada uno en el ámbito de sus competencias–, *pero también les dirige un mandato de optimización* para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local (cursivas nuestras) (STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 6).

Así, mientras temprana jurisprudencia había reconocido, como se detallará posteriormente, el *carácter bifronte* de la autonomía local (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), la STC 64/2025 propone definitivamente una concepción *bidimensional* de la autonomía local:

- I. por un lado, la dimensión *proteccionista o negativa*, propia de la garantía institucional, cuya finalidad pasa por evitar intromisiones indebidas en caracteres esenciales de la configuración autónoma;
- II. por otro lado, la dimensión *promocionista o positiva*, que implica un deber de observancia para con los poderes públicos tendente al reforzamiento de las funciones que son propias de lo local (Velasco Caballero, 2021, p. 17) y que le otorga, de esta forma, una naturaleza similar a la de los principios rectores (título I, cap. III CE) en cuanto a su protección.

Esto ha supuesto, en consecuencia, una modificación en el canon de protección del principio de autonomía local que no pasa ya, exclusivamente, por la búsqueda de eventuales transgresiones de variable

46/1992, de 2 de abril, FJ 2; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril FJ 9; 83/2005, de 7 de abril, FJ 7; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; 240/2006, de 20 de julio y 103/2013, de 25 de abril FJ 3.

<sup>4</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, ofrece su propio concepto de autonomía local, entendiéndolo por tal «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, lo reconocía la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39), al ligar las competencias urbanísticas a los intereses propios del municipio y, en consecuencia, a la garantía institucional protegida por el principio de autonomía local.

intensidad. Ahora, la protección del principio de autonomía se expresa también mediante un juicio de ponderación «que identifique los bienes en juego, calibre su importancia y determine si el beneficio asegurado a uno compensa el sacrificio impuesto a otro» (STC 111/2016, FJ 8 c). Según la propia formulación del Tribunal:

Al mismo tiempo, y en tanto que mandato de optimización, la autonomía local exige que, en materias de interés municipal, *la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente*. Desde esta perspectiva, para determinar si la intervención del legislador (en este caso, autonómico) en la regulación del régimen local respecta, o no, la garantía constitucional de la autonomía local, habrá que valorar: «(i) *si hay intereses supralocales* que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha *ponderado* los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un *nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses*. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (cursivas nuestras)<sup>6</sup> (STC 64/2025, 13 de marzo, FJ 6).

El fortalecimiento del principio de autonomía local plantea cuestiones de distinto género, lo que ameritaría un análisis concreto que aquí no puede ser abordado. Baste con señalar cómo la dimensión competencial ligada al principio de autonomía viene a ser ahora reforzada mediante la adición de un canon interpretativo más favorable a los intereses locales. En un contexto de «imbricación de intereses diversos» (STC 51/2004, FJ 12), una mayor protección frente a la injerencia de otras instancias territoriales, junto con una renovada promoción de las funciones propias del ente local, podrá traducirse en un mayor alcance competencial (y un mayor respeto al principio de autoorganización política del municipio), tanto en contextos de normalidad como de necesidad<sup>7</sup>.

## 2.2. Competencias locales y potestades excepcionales

Una aproximación al papel de los entes locales en contextos de crisis requiere de una somera exposición del sistema de reparto competencial fijado en la Constitución y las leyes, tarea esta para la cual, debido una vez más al silencio normativo, la labor esclarecedora del Tribunal Constitucional ha resultado determinante. Un primer paso en esta aproximación pasa por señalar que el organigrama competencial local, a diferencia del autonómico (arts. 147 y 148 CE) y estatal (art. 149 CE), se ha configurado fundamentalmente como un sistema de distribución competencial de carácter legal, a juego, en fin, con el diseño del principio de autonomía.

Este intencional llamado al desarrollo legal del régimen local parte precisamente de las previsiones constitucionales recogidas en los arts. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, que reservan al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y 148.1.2.<sup>a</sup>, que autoriza a las CC.AA. a asumir competencias, en virtud de la legislación de régimen local de transferencia (recogida principalmente en sus Estatutos de Autonomía), en materia de modificación de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, de las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales. Esta tensión entre las atribuciones propias de las entidades locales y las competencias de distinta titularidad que inciden en el ámbito local es lo que conocida jurisprudencia constitucional ha venido a denominar el «carácter bifronte» de la autonomía local:

Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 C. E.); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de esta, reconocerles personalidad propia (STC 84/1982, de 15 de enero, FJ4)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Véanse también las SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, y 124/2023, de 26 de septiembre, FJ 5 e).

<sup>7</sup> Ello, huelga apuntar, siempre y cuando la jurisprudencia iniciada en 2016 obedezca a la intención de formular un cambio real en la concepción de cómo se defina la autonomía local y no a una mera modificación de su *nomen iuris*. No han tardado en aparecer voces discordantes en relación con el pronunciamiento de 2025 que apuntan, precisamente, en aquella dirección. Señaladamente, véase la aportación de Torrecillas Martínez (2025, p. 111).

<sup>8</sup> También STC 214/1989, de 21 de diciembre.

Como manifiesta la exposición de motivos de la LBRL, y tal como se deduce de lo expuesto en el punto anterior, la principal dificultad en la concreción competencial de los entes locales surge de la dialéctica entre la máxima participación local en los asuntos que son de su interés (autonomía territorial) y los intereses supralocales que, generalmente, participan también de la mayoría de las disputas (unidad territorial). Así: «salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente, también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego»<sup>9</sup>.

El sistema competencial fijado por la LBRL puede categorizarse, siguiendo la doctrina del TC, en base a tres tipos de competencias:

- I. competencias propias, que son las determinadas por el art. 25.2 LBRL;
- II. las competencias *delegadas* por el Estado y las comunidades autónomas (art. 27 LBRL) y,
- III. las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan *sometidas al régimen del art. 7.4 LBRL* (STC 54/2017, de 11 de mayo).

Este galimatías competencial, alimentado por la ingente cantidad de legislación sectorial, arroja varios problemas relativos no solo a la determinación del sujeto competente, sino también en lo relativo al propio sistema de fuentes, en todo momento en que, a pesar de contar con un estatus constitucional reforzado, la habilitación competencial viene establecida por normas con rango de ley, generando una importante discusión sobre si el conflicto entre normas locales y las restantes normas estatales y autonómicas se dirime en términos de jerarquía o de competencia (Castillo Abella y Velasco Caballero, 2021, pp. 73-105; contra, Lliset Borrell, 2001, p. 163).

Comprender la problemática de las competencias locales ordinarias es clave para poder dar otra vuelta de tuerca al asunto y abordar una cuestión tan difusa como lo es la de los poderes de excepción propios y su proyección a futuro en base a la reciente jurisprudencia constitucional.

Sin desconocer la relevancia de la crisis aérea del año 2010, a raíz de la cual se sentaría una jurisprudencia esencial sobre la «fuerza de ley» de los decretos de excepción de declaración y prórroga del Estado de alarma (residenciando su exclusivo control en el TC; STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 9), fue la experiencia de la COVID-19 la que realmente obligó a desempolvar la antigua maquinaria estatal de excepción. La imprevisibilidad y gravedad existencial de las circunstancias que justificaron la declaración del Estado de alarma (art. 116.2 CE) vía Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se tradujo en una importante reacción normativa e institucional –en ocasiones ciertamente experimental– por parte de cada una de las instancias territoriales del Estado.

Si bien en este tipo de situaciones la autoridad competente asume un papel protagónico, centralizando sobre sí la potestad de dictar o realizar medidas de excepción, la regulación básica y sectorial reserva a los entes locales importantísimos medios para combatir las situaciones de necesidad, incluso sin previa declaración formal a través de la LOAES. Dichas medidas, de diversa naturaleza, denotan así mismo la bipolaridad del ente local en tanto que incardinado en una estructura compleja dentro de la cual ha de velar por sus propios intereses. En consecuencia, a efectos de esta exposición, habrá que partir de una necesaria distinción en virtud de la autonomía de que goza el ente local en su lucha contra la necesidad: en primer lugar, las medidas que los entes locales pueden adoptar en tanto actores políticos democráticamente legitimados para proteger sus intereses domésticos (2.3); en segundo lugar, las medidas que, fruto de una actuación conjunta de varios entes administrativos, llevan a cabo y ejecutan en el seno de su circunscripción municipal o en auxilio de circunscripciones vecinas (2.4).

### 2.3. El ayuntamiento como ente político en la lucha contra las crisis

El poder político del ayuntamiento se consagró tempranamente en la jurisprudencia constitucional como un producto de la distribución vertical del poder, en tanto que fundamento de la autonomía local<sup>10</sup> (Parejo Alfonso, 2003, p. 41). Así, la desconcentración de poderes desde el Estado en favor de otras instancias territoriales, también democráticamente legitimadas, como el municipio, vino a traducirse en «la capacidad [del municipio] de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con criterios de

<sup>9</sup> Sobre la diferencia entre soberanía y autonomía, y el debido respeto a la configuración plural del Estado (art. 2 CE), por todos STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

<sup>10</sup> STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 53/1993, de 1 de febrero.

naturaleza esencialmente política» (STC 193/1987, de 9 de diciembre)<sup>11</sup>. Sin embargo, cuando la necesidad obliga a repensar los mecanismos de frenos y contrapesos constitucionales mediante la modificación de las reglas ordinarias de competencia (Álvarez García, 1994, pp. 332 y ss.; 2025, pp. 13-43), esa «redistribución vertical del poder público» queda en entredicho.

La lucha contra la crisis de la COVID-19 demuestra que buena parte de las medidas que los entes municipales pudieron llevar a cabo de forma autónoma pivotaron sobre su potestad de autoorganización (art. 4.1.a) LBRL) y de gestión directa de sus servicios (art. 85.2 LBRL), lo que, a juicio de un sector doctrinal, restringió sobremanera el potencial de los entes locales para dar una rápida respuesta ante una situación de esta índole (Cierco Seira y Roperó Vilaró, 2020, p. 118). Ignoras permanecieron algunas vías ante eventuales amenazas, que por la capacidad de gestión y respuesta inmediata que ofrecen, conviene reconsiderar.

En este sentido, si bien el poder normativo del pleno municipal se erige como el habitual en situaciones de normalidad (art. 22.1.d) LBRL), lo cierto es que la transformación histórica de la figura del alcalde, de ser un representante del Ejecutivo central a un representante democrático de la Administración local (Del Saz *et al.*, 2015, p. 180; Villar Crespo, 2025, pp. 233 y ss.), elegido por el municipio y controlado políticamente por el pleno, le otorga una legitimidad democrática singular. Así, el legislador básico reguló una figura de «alcalde fuerte» que orgánicamente vino a erigirse como la cúspide de la Administración local<sup>12</sup>. Quizá por ello el legislador, sobre la base de cierta herencia histórica<sup>13</sup>, decidió residenciar en la figura del alcalde la capacidad de adoptar, bajo su propia responsabilidad, medidas de necesidad tanto en municipios en régimen común como en municipios de gran población (respectivamente, arts. 21.1.m y 124.4.h LBRL). Todo ello, sumado al reciente énfasis constitucional en la protección y promoción de la figura del principio de autonomía local, justifica la importancia de repensar la figura del alcalde como actor autónomo en la lucha contra futuras crisis.

Para realizar esta aproximación, lo primero en lo que se ha de reparar es en el amplio concepto de medidas que, empleado en contextos de excepción, ha resultado históricamente problemático. Y es que, desde luego, ni la fórmula empleada para los municipios en régimen común, ni la empleada para los municipios de gran población ofrecen alguna pista sobre la naturaleza de las medidas que el alcalde puede articular. Por su parte, el presupuesto habilitante tampoco aporta indicios debido a su alto grado de generalidad, pues se reduce, respectivamente, a «caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos» (art. 21.1.m LBRL) y «casos de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 124.4.h LBRL).

No obstante, debe apuntarse con carácter previo que la ambigüedad de la fórmula «medidas» no debe ser considerada un cheque en blanco a favor del Ejecutivo, sea este estatal o local. Es cierto, en fin, que esta indeterminación conlleva un razonable margen de apreciación en el empleo de disposiciones o de actos (de diverso alcance), pero no reconoce la existencia de una nueva institución (*tertium genus*) entendida como «medida de necesidad» de justiciabilidad y alcances indeterminados (en sentido contrario, Velasco Caballero, 2020a). En relación con las concretas medidas que en el ámbito local pueden sustanciarse para responder a contextos de crisis, hace tiempo que la doctrina ha desarrollado, inspirada en los famosos *Notverordnungen* del *Reichspräsident* weimariano, el concepto de *reglamentos de necesidad*, residenciados en la figura del alcalde.

En efecto, aunque los arts. 21.1.m) y 124.4.h) LBRL no dispongan nada sobre la naturaleza normativa de las medidas que puedan ser adoptadas en tales circunstancias, resulta hoy aceptado que el alcalde

<sup>11</sup> También SSTC 4/1981, de 24 de febrero, y 84/1982, de 15 de enero.

<sup>12</sup> De la regulación contenida en la LBRL para los alcaldes de régimen común y de gran población, pueden extraerse las siguientes funciones: el alcalde es el presidente de la corporación municipal, dirige el gobierno y la Administración local, convoca y preside pleno, junta de gobierno y demás órganos municipales; representa oficialmente al ayuntamiento y ejerce acciones judiciales y administrativas en su nombre; desempeña la jefatura superior del personal de la corporación y de la Policía Municipal, con facultades de sanción disciplinaria; supervisa y dinamiza los servicios públicos; ordena gastos dentro de su ámbito, firma pagos, rinde cuentas y puede contratar directamente obras y servicios hasta ciertos límites. Puede, además, dictar bandos y tomar medidas de urgencia. El alcance de estas potestades se analizará a continuación.

<sup>13</sup> La Constitución de 1812 vinculaba al alcalde con el mantenimiento de la seguridad de las personas y bienes de los vecinos o la conservación del orden público, sin perjuicio de lo cual fue propiamente el Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924, aprobado bajo el Directorio de Miguel Primo de Rivera, el que atribuyó verdaderas facultades de excepción al alcalde. El art. 193 del Estatuto recogía que: «En caso de gravedad extraordinaria, producida por epidemia, trastorno grande de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente de análoga entidad, los alcaldes podrán adoptar personalmente y bajo su responsabilidad más estrecha las medidas que juzguen inaplazables y deberán reunir sin demora la Comisión municipal permanente. Esta, a su vez, si la trascendencia de la medida lo aconsejare, convocará al Ayuntamiento a sesión extraordinaria».

ostenta un particular poder reglamentario<sup>14</sup> con efectos generales y con capacidad de renovar el ordenamiento jurídico en el que se inserta (Farré Tous, 1997, p. 106; Embid Irujo, 2003, p. 520; García de Enterría y Fernández, 2011, p. 227; Castillo Abella y Velasco Caballero, 2021, p. 101; Toscano Gil, 2021, p. 274; Guillén Navarro, 2021, p. 5; Rebollo Puig *et al.*, 2007, p. 485; Villar Crespo, 2025, p. 269). Aceptando lo anterior, se ha convenido (y, como se dirá, la práctica también lo ha ratificado) en que el instrumento idóneo para canalizar disposiciones de una tal naturaleza pasa eminentemente por el recurso al bando de alcaldía (art. 21.1. LBRL y 124.4.g LBRL)<sup>15</sup>, pudiendo manifestarse así como un acto de alcance general y, en circunstancias de necesidad, como una disposición con carácter reglamentario con un específico rol dentro del sistema de fuentes.

Sin embargo, ello debería entenderse con cierta cautela: en primer lugar, porque solo un contexto excepcional habilita para hacer de los bandos de alcaldía auténticas normas jurídicas, en todo momento en que los bandos ordinarios del alcalde (art. 21.1.e LBRL), renueven o no el ordenamiento jurídico, tienen un muy limitado alcance<sup>16</sup>; y, en segundo lugar, porque los bandos dictados por el alcalde en contextos de necesidad cuentan con efectos temporalmente limitados en virtud del *principio de temporalidad* de la excepción.

Ahora bien, sentada la cuestión de la naturaleza normativa de los bandos de necesidad, urge preguntarse por una cuestión de máximo interés en relación con este poder de excepción, como lo es el de su alcance competencial. Esta incógnita ha sido despejada por la doctrina desde tres posturas distintas: una, que aboga por que el alcalde solo puede arrogarse competencias propias del pleno en situaciones de necesidad (Rebollo Puig *et al.*, 2007, p. 485; Velasco Caballero, 2020a; Farré Tous, 1997, p. 115); otra, que considera que la LBRL legitima al alcalde para disponer de competencias que rebasen el estricto ámbito local (Álvarez García, 1994, p. 394; Villar Crespo, 2025, p. 269)<sup>17</sup>; y una tercera, que defiende la imposibilidad del alcalde de regular materias mediante bando de necesidad ajenas a sus competencias ordinarias (Guillén Navarro, 2021). Lo cierto es que la falta de jurisprudencia, la ausencia de consenso doctrinal, la poca claridad legislativa y la inexistencia de una teoría de la excepción purgada de elementos metanormativos (si es que acaso esto es posible) obligarán a los Altos Tribunales a pronunciarse eventualmente sobre el asunto, habiendo de dirimir, tal como apunta la nueva línea jurisprudencial, en base a criterios ponderativos.

Sí se podría, en cambio, establecer una cierta demarcación del alcance material de los poderes de excepción del alcalde en base a dos límites fundamentales:

1. El primer límite pasa, como ya se adelantó, por la ponderación entre intereses meramente locales e intereses supralocales<sup>18</sup>, asentada en la STC 64/2025 (*supra*, 2.2). Así, donde exista un interés superior al de la estricta circunscripción local, habrá que atenerse al impacto de la limitación de competencias en el principio de autonomía local y asegurar una participación proporcionada al ente local, atendiendo al efecto del sistema de distribución competencial. No obstante, este límite opera ahora como una reforzada garantía en lo que a la articulación de una respuesta jurídica a la excepción en el ámbito local se refiere. Así, solo un adecuado juicio ponderativo podrá otorgar una «justificación

<sup>14</sup> En situaciones de normalidad solo atribuible a ordenanzas y reglamentos orgánicos del pleno *ex art.* 22.2.d LBRL.

<sup>15</sup> También el art. 55, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el art. 41.13 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

<sup>16</sup> De esta forma, en situaciones de normalidad, los bandos se limitan a recordar la existencia de las leyes y reglamentos (STS de 10 de mayo de 1991), tienen por objeto cuestiones de tono menor o de mero carácter instrumental (STS de 10 de octubre de 1983) o fijan el lugar en el que se llevarán a cabo determinadas actuaciones o prestaciones (STS de 24 de octubre de 1986). Sin embargo, existe jurisprudencia reconociendo naturaleza normativa a los bandos ordinarios del alcalde, así la STS de 9 de mayo de 1991: «...en el Derecho administrativo español es sabido que los alcaldes son titulares de potestad reglamentaria que ejercen mediante bandos. Ello sin perjuicio de que no todos los bandos sean auténticos reglamentos, pues en ocasiones bajo esta denominación pueden encontrarse llamamientos al vecindario para que cumpla sus obligaciones o incluso actos concretos. Planteada la cuestión de esta manera, hay que pronunciarse sobre si el bando impugnado por el presente recurso es o no una disposición de carácter general. A ello debe responderse afirmativamente por cuanto establece obligaciones y derechos para el conjunto del vecindario...».

<sup>17</sup> Este destacable estudio ha defendido recientemente que «[u]na visión general nos permite afirmar que con la habilitación prevista en el art. 21.1.m) LBRL el alcalde puede dictar “medidas necesarias” ante cualquier situación de necesidad que comprometa la existencia del municipio o la integridad y los bienes de los vecinos, incluso aunque la materia esté atribuida al pleno, como hemos visto. En otras palabras, esta cláusula general le permite realizar prácticamente todo, ya implique emisión de actos administrativos o, incluso, de reglamentos (de necesidad) si ello fuese preciso, o ya contenga actuaciones dentro del concepto tradicional de orden público (supuestos provocados por la mano del hombre) o por hechos de la naturaleza de distinta índole». Según esta visión, el art. 21.1.m) LBRL se manifestaría como una cláusula general de necesidad municipal, como soporte normativo suficiente para sustanciar medidas de muy diverso tipo que permitirían al alcalde gozar de un amplio abanico competencial. A pesar de que el presente estudio considera que la jurisprudencia parece dirigirse en otro sentido, vale la pena profundizar en los presupuestos sentados en su trabajo.

<sup>18</sup> En este mismo sentido, SSTC 27/1987, FJ 2, y 109/1998, FJ 2.

suficiente» para limitar el campo de actuación municipal en la consecución de un interés tan propio como la lucha contra la excepción dentro de su circunscripción territorial. Traspasado este límite, los actos y disposiciones adoptadas devendrían nulos, emergiendo al mismo tiempo la posibilidad de exigir responsabilidades personales contra el alcalde.

El pleno desempeña, en este sentido, un papel fundamental de control, en todo momento en que la actuación de alcaldía queda sujeta a la dación de cuenta al órgano colegiado, cuya resolución negativa daría lugar, así mismo, a la nulidad de las medidas adoptadas, aun a pesar de que estas producen efectos desde el momento en el que se produzcan o dicten (Villar Crespo, 2025, pp. 276 y ss.).

Además, no se debe dejar de señalar cómo la indefinición de este primer límite resulta problemática a la hora de dirimir *qué* significa interés y en qué momento convendrá privilegiar el ejercicio de un interés sobre otro. El empleo de este criterio, que secciona el más amplio deber de consecución del interés general, no se halla a salvo, por su imprecisión, de un eventual manejo regido por amplios criterios de oportunidad (Torrecillas Martínez, 2025, p. 113).

2. El segundo límite pasaría por la no injerencia en el desarrollo de derechos fundamentales por parte de la normativa local de necesidad. Procede recordar que, con carácter previo al pronunciamiento de la STC 148/2021, de 31 de julio, un amplio número de municipios adoptaron medidas limitativas de derechos fundamentales durante la época de COVID-19, imponiendo requisitos o restricciones adicionales a la libertad de circulación mediante bandos de necesidad. Algunos de estos bandos impusieron restricciones de movilidad que, en general, se concretaron en el establecimiento de un perímetro de distancia máxima para la salida de mascotas desde el domicilio<sup>19</sup>, la suspensión de cualquier actividad y evento público<sup>20</sup> o en limitaciones para acudir a comercios y supermercados<sup>21</sup>. En algún caso se llegó a imponer el cierre perimetral del municipio mediante bando<sup>22</sup>. El carácter especialmente restrictivo de algunas de estas disposiciones motivaría la extensión de un comunicado de la Secretaría de Estado de Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior, dirigido a los ayuntamientos con el fin de poner de manifiesto la nulidad de bandos que estableciesen restricciones ajenas al RD 463/2020 (Toscano Gil, 2021, p. 272).

Pues bien, recientemente la STC 136/2024, de 5 de noviembre, que vino a modificar la doctrina sentada en la STC 148/2021, reiteró la nulidad de las disposiciones limitativas de derechos fundamentales no aprobadas por el legislador orgánico (art. 81.1 CE) mediante un análisis que, aunque articulado mediante un juicio distinto y previo al de competencia, impone una «notable incidencia» en el orden competencial. Aunque ello debe ser entendido con la debida observancia del principio de interpretación restrictiva de reserva de ley orgánica (STC, 173/1998, de 23 de julio, FJ 7) y del reconocimiento de un eventual contenido accesorio al derecho fundamental, debe hacerse notar que una interpretación estricta de la reserva de LO impondría un límite adicional a la ampliación de las competencias locales que pudieran derivarse del reforzamiento del principio de autonomía local<sup>23</sup>, en todo momento en que aquella restricción de derechos fundamentales puede incidir directamente en el desarrollo directo de los mismos (por todas, SSTC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 7).

<sup>19</sup> El bando de 23 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Sencelles (Mallorca) decretó reducir a un máximo de 50 metros esta distancia. El Ayuntamiento de Gijón, mediante bando de 1 de abril, limitó las salidas a 200 metros y un máximo de 3 veces al día. Casos más extremos como los del Ayuntamiento de Mogán en Canarias que solo permitían alejarse 10 metros o el de Arquillos en Jaén, que además de imponer la limitación en 5 metros decretó un máximo de una bajada a la calle por día. Otros bandos, como el de 22 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Olivares, imponían franjas horarias para poder llevar a cabo estas actividades (en este caso el horario quedaba fijado de 7:00-11:00, 14:00-16:00 y 20:00-23:00).

<sup>20</sup> Fue el caso del bando de 12 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla). En un sentido similar, el bando del Ayuntamiento de La Bañeza se concretó en la suspensión temporal de todas las actividades culturales, deportivas y sociales, además del resto de actos y espectáculos que congreguen a personas en parques, plazas o espacios de la vía pública o de Manzanares el Real, que incluyó el cierre de cualquier espacio no dedicado al suministro de productos de primera necesidad.

<sup>21</sup> Representativo resultó el bando de 27 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid), que establecía que «únicamente podrán ir a supermercados o tiendas de alimentación los días pares los vecinos que residan en una vivienda con número de calle par», y lo mismo para los impares o el de Herrera del Duque (Badajoz), que imponía una compra mínima de 30 euros en supermercados para evitar compras diarias.

<sup>22</sup> Bando de 2 de febrero de 2021 del Ayuntamiento de Guadix.

<sup>23</sup> «La fijación de los límites de un derecho fundamental, así lo hemos venido a decir en otras ocasiones, no es un lugar idóneo para la colaboración entre la Ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente» (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11).

En definitiva, si bien es cierto que la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) sumada a la modificación de reglas formales de competencia tiende a traducirse en una «competencia extraordinaria, latente y muy cualificada» en favor del Gobierno de la nación (Velasco Caballero, 2020b, p. 82), una interpretación acorde con el fortalecimiento del principio de autonomía local puede llegar a legitimar la actuación de autoridades (en principio incompetentes) con el fin de salvaguardar la *salus populi*<sup>24</sup> (García de Enterría y Fernández, 2011, p. 227; Álvarez García, 1994, p. 230), explícitamente invocada en la propia STC 136/2024.

La temporalidad de tales restricciones dentro del ordenamiento local habrá de ser barajada como un argumento adicional para reconsiderar el papel político del alcalde en la lucha contra la necesidad, mientras que su privilegiada posición en el organigrama administrativo y el mantenimiento de la responsabilidad personal en sus actuaciones lo dotan de una extraordinaria capacidad para introducir medidas eficaces en contextos de urgencia.

## 2.4. El ayuntamiento como ente ejecutor en la coordinación administrativa de emergencia

### 2.4.1. El «papel ejecutivo y no definidor» de los municipios en la lucha contra la necesidad

La experiencia de la COVID-19 demostró el crucial papel que los ayuntamientos desempeñaron en la lucha contra la pandemia, si bien oscilante, en consonancia con las distintas fases de escalada y desescalada. El municipio presentó un gran protagonismo en lo relativo a la adopción de medidas asistenciales (Font i Llovet y Vilalta Reixach, 2021, p. 26), así como en la creación de cordones sanitarios y en la cesión de espacio público para la prestación de servicios de salud<sup>25</sup>. También en el ámbito municipal destacó la vigilancia de los espacios públicos (art. 53.1.h de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y el control de las restricciones impuestas (arts. 3.1 y 31.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19) efectuados por la policía local (Fernández Rodríguez, 2020, p. 12), de competencia municipal ex art. 25.2 f LBRL, sin perjuicio de la potestad coordinadora en la materia que ostentan las CC.AA. ex art. 148.1. 22.<sup>a</sup> CE, y de los cuerpos de protección civil ex art. 25.2 f LBRL (Aguado i Cudolà, 2021).

Sin embargo, la ausencia de competencias sectoriales de carácter sanitario (o generales en base a los arts. 24.1.m y 124.1.h LBRL) por falta de habilitación legal<sup>26</sup> limitó el papel municipal al de sus facultades ordinarias, que debieron llevar a cabo en base a su potestad de autoorganización (art. 4.1.a) LBRL) y mediante la gestión directa de sus servicios, prevista en el art. 85.2 LBRL, como apuntó Velasco Caballero (2020a); y ello muy a pesar del reconocimiento, por buena parte de los Estatutos de Autonomía y la legislación

<sup>24</sup> Tal como en su momento reconoció la STC 33/1982, de 8 de junio (FJ3): «No hay duda de que es posible una dualidad de encuadramientos de un hecho en distintos ámbitos competenciales. El problema concreto aquí planteado es si estaba justificada la actuación del Gobernador por razones de orden público. En este aspecto lo primero que hay que advertir es que en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el art. 149.1.29 de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la “Seguridad Pública”, que supone una noción más precisa que la de “Orden Público”. Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por Orden Público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la seguridad pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia. Incluso es de recordar que crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves pueden motivar la declaración del Estado de Alarma (L. O. 4/1981, de 1 de junio, art. 4.b). Sin llegar a semejante extremo *no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, 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 para afrontar tales riesgos*. Pero para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas» (cursivas nuestras).

<sup>25</sup> Mención aparte merece el papel de las diputaciones provinciales, configuradas como una pieza clave en materia de coordinación en el ámbito local (art. 31.2.b) LBRL), disponiendo de la potestad de coordinación de los servicios básicos según lo dispuesto en los arts. 26.2 y 36 LBRL (este último modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Durante las fases de desescalada jugaron un notable papel en materia de cooperación en los planes de recuperación económica de las distintas CC.AA. mediante la liberación de fondos para la financiación de actividades sanitarias, la compra de equipos médicos, la estimulación financiera de pymes o, en fin, la habilitación de partidas de emergencia o remanentes de tesorería para contribuir en la recuperación económica y social de la provincia.

<sup>26</sup> Véase el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública en relación con la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas-Especiales en Materia de Salud Pública.

autonómica<sup>27</sup>, de la autoridad sanitaria del alcalde (Cierco Seira, 2020, p. 42) y de su deber de protección de la salubridad pública (art. 25.2 j LBRL).

Frente a la importancia histórica del municipio en la lucha contra las epidemias (Muñoz Machado, 2022, p. 70), el rol desempeñado en la más reciente de todas reveló lo que la doctrina críticamente señaló como un «papel ejecutivo y no definidor» (Cierco Seira y Roperó Vilaró, 2020, p. 132), que ha venido confirmándose en la gestión de escenarios catastróficos más recientes, como durante la gestión de los incendios forestales acaecidos en el verano de 2025. Por ello, junto a una vigorosa defensa del poder de gestión autónoma de las crisis (supra 2.3), debe avanzarse también hacia una idea funcional de coordinación administrativa en situaciones de excepción en el ámbito local.

#### 2.4.2. *Hacia una definición de «coordinación» funcional en situaciones de excepción*

Según lo apuntado, el innegable reconocimiento de la actuación autónoma del municipio frente a la pandemia de COVID-19 no es óbice para señalar que el grueso de las medidas locales adoptadas durante los sucesivos estados de alarma declarados a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, tuvo como fundamento legal el deber constitucional de colaboración administrativa (art. 103 CE)<sup>28</sup>. La posición del municipio en el marco de este relacionamiento interinstitucional, clave en la lucha contra la excepción, lo ubica, en efecto, en el rol de ente coordinado y no definidor de políticas o medidas autónomas en casos de crisis. A los efectos de este trabajo, esta situación revela algunas incógnitas en relación con un principio de autonomía local que resulta mermado en favor de los esquemas de una coordinación centralizadora durante episodios de crisis<sup>29</sup>.

Por relación de coordinación habrá de entenderse, así, coordinación en sentido estricto, según la conocida clasificación de Sánchez Morón (1992)<sup>30</sup>. Considérese, pues, que en toda relación de coordinación *stricto sensu* (potestas coordinatae) existe un ente superior (coordinans) que ejerce funciones de dirección sobre un ente inferior (coordinata). Dicha labor de dirección debe permanecer depurada de cualquier relación jerárquica en favor de la autonomía de los entes coordinados, lo cual no siempre será posible por la propia naturaleza de la facultad de dirección que coloca en una «superior entidad cualitativa» a los entes territorialmente superiores (STC 214/1989, FJ 14). Así, el principio de coordinación guarda, en sentido general, el objetivo de establecer la máxima horizontalidad posible en las relaciones interadministrativas, blindando el principio de autonomía en contraposición al principio de jerarquía; en sentido particular, trata de cohesionar la actuación administrativa, evitando indebidas injerencias en espacios competenciales ajenos. Siguiendo en la definición de coordinación (aplicada aquí en materia sanitaria) que arroja la STC 32/1983, de 28 de abril:

(...) la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Pues bien, si la coordinación general busca «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», en circunstancias de necesidad y urgencia, la *coordinación* se traduce en la búsqueda de un

<sup>27</sup> En el caso de Galicia, véase el art. 33.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia (DOG núm. 143, de 24-07-2008, BOE núm. 202, de 21-08-2008).

<sup>28</sup> Tal como recoge la LBRL en su exposición de motivos: «El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia».

<sup>29</sup> «Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley», STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2).

<sup>30</sup> Sánchez Morón distinguió, dentro del género coordinación general, dos especies de distinto alcance: i) de un lado, la *coordinación en sentido estricto*, que ha de venir expresamente atribuida por ley y revela cierta posición jerárquica por parte del coordinante, que puede ostentar, así mismo, poder de control sobre el coordinado; ii) la *cooperación o colaboración*, que se traduce en una relación de igualdad entre Administraciones, normalmente de carácter voluntario, aunque también puede ser impuesta legalmente (v. g., art. 55 c), d) y e) LBRL). A mayor abundamiento, Fernández Rodríguez (2015, pp. 369-396).

equilibrio entre una respuesta eficaz y una respuesta cohesionada por parte de los distintos actores políticos frente a un evento extraordinario o catastrófico. Debe tenerse en cuenta que coordinación y cooperación no implican exclusivamente supervisión o delegación de competencias, sino también intercambio de recursos materiales e información (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3)<sup>31</sup>.

Una marcada falta de coordinación administrativa en las medidas de necesidad adoptadas por las distintas instancias territoriales (Cierco Seira y Roperó Vilaró, 2020, p. 115; Aguado i Cudolà, 2021, p. 254; Álvarez García, 2025) puede ser comprensible en el marco de un Estado políticamente plural como el español (aunque, dicho sea, con amplísima experiencia en cuestión de pandemias). Lo que a todas luces resultaría incomprensible sería que dicha pluralidad engendrara tal inacción y falta de comunicación interadministrativa (p. ej., en caso de una catástrofe natural) que la salvaguarda de los intereses generales se desoyese por una pretendida falta de habilitación competencial (sobre todo si, llegado el caso, dichas competencias se ejerciesen en régimen de concurrencia). Precisamente para evitar una eventual situación de esta naturaleza, el activo deber de coordinación general debe operar junto con el principio de solidaridad territorial, de los arts. 2 y 138.1 CE (Cierco Seira y Roperó Vilaró, 2020, p. 114), e institucional (Real Ferrer, 2003, p. 165), en tanto que principio organizativo básico (González Hernández, 2004, p. 56) y vínculo para una actuación administrativa conjunta.

Esto cobra especial sentido en el marco de catástrofes ambientales como la ocasionada por los incendios forestales que han afectado a buena parte del territorio nacional durante el pasado mes de agosto. La posible responsabilidad de medio centenar de detenidos, sumada a adversas condiciones climatológicas y a una deficiente gestión preventiva en materia de montes, se tradujo en el desalojo de más de 35 000 personas de sus viviendas.

En primer lugar, tanto el Estado como las comunidades autónomas y entes locales deben colaborar conjuntamente en la *prevención, detección y extinción* de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes (art. 43 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). En materia de prevención, esto se traduce en la necesaria coordinación estatal y autonómica en la elaboración de programas específicos (art. 44 LM), para lo cual el Estado<sup>32</sup> habrá de disponer de una regulación básica (art. 48.2 LM<sup>33</sup> en relación con el 149.1 23.º CE) a desarrollar por las comunidades autónomas (art. 48.1 LM)<sup>34</sup> y entes locales<sup>35</sup> mediante los planes de prevención.

En lo relativo a la detección y extinción, se exige un reforzado deber de coordinación y cooperación administrativa mediante la puesta en común de medios materiales y humanos dentro del ámbito de competencias de cada ente. El Estado desempeña un papel central en lo relativo a sus competencias ordinarias en materia de movilización de personal y de medios materiales para el mantenimiento de la seguridad pública ex art. 149.1.29.ª CE (en el caso concreto destaca la intervención de la Unidad Militar de Emergencias)<sup>36</sup>, disponiendo además de adoptar medidas extraordinarias (ex art. 116 CE en relación con el art. 4.a LOEAES) mediante la declaración del estado de alarma.

Conviene considerar, además, que el catastrófico evento de la dana de Valencia motivó un importante cambio legislativo mediante la reforma de la LBRL, operada a través del Real Decreto Ley 7/2024, de 11 de noviembre, con el fin de reforzar este principio de solidaridad en el ámbito local. De tal modo, se introdujo un apartado 4 en el art. 57 LBRL<sup>37</sup> (disposición final 1.ª del RDL 7/2024) disponiendo el deber de los entes

<sup>31</sup> Un ejemplo de coordinación interadministrativa lo arroja la actuación de los «rastreadores» en época de COVID-19, para lo cual se requirió de la cesión de datos padronales por parte de los municipios a la autoridad de salud pública mediante la habilitación contenida en el art. 23.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

<sup>32</sup> Sobre prevención estatal de incendios véase señaladamente el cap. III, título IV de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

<sup>33</sup> Precepto que constituye el título habilitante para la aprobación de planes anuales en materia de incendios, recientemente desarrollado mediante Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (BOE, núm. 208, de 29 de agosto de 2025, pp. 115.134-115.142).

<sup>34</sup> El art. 5 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia reserva a la Xunta la gestión y dirección del sistema de prevención y defensa contra incendios forestales, competencia esta derivada del art. 27.10 del Estatuto autonómico.

<sup>35</sup> Esta obligación viene regulada en la normativa sectorial autonómica. En el caso de Galicia véase el 7 a) de la Ley 3/2007.

<sup>36</sup> Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias (BOE, núm. 178, de 26-07-2011).

<sup>37</sup> El nuevo precepto dispone: «Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurren situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas

locales de brindarse auxilio mutuo mediante la cesión de medios humanos y materiales con el fin de proteger los intereses públicos<sup>38</sup>.

Pues bien, en el caso de los incendios, la eventual responsabilidad se dirimirá no solo en relación con los responsables directos, sino también con los titulares de terrenos, públicos o privados, que hubiesen desatendido el deber de gestión de los mismos en los términos previstos en los arts. 67 y siguientes de la Ley 43/2003. Por determinar queda también la responsabilidad municipal en el diseño de planes de prevención en la materia. Sobre esto solo queda decir que la responsabilidad municipal habrá de valorarse a la luz de la efectiva capacidad presupuestaria de los ayuntamientos, en ocasiones realmente insuficiente debido a su tradicional papel como entes meramente ejecutores. Habrá de valorarse también a la luz del vigente esquema de coordinación administrativa y del modelo de excepción español, que exige del gobierno (debido a la ausencia de una cláusula general de necesidad en el ámbito municipal) una especial atención en la lucha contra catástrofes naturales (locales, autonómicas o estatales) mediante el recurso a la figura del estado de alarma.

En fin, la reconsideración del papel municipal en la lucha contra la excepción ha de venir propiciada por una futura regulación, que irá surgiendo en reacción a diversas situaciones de necesidad como las comentadas. La reciente jurisprudencia sentada por el TC sobre el principio de autonomía local parece ya apuntar en esa dirección. Solo así será posible realizar una aproximación hacia un concepto de coordinación funcional frente a la necesidad, que permita alcanzar un balance entre el debido respeto al sistema competencial y la salvaguarda de los intereses generales.

### 3. CONCLUSIONES

Recientes eventos excepcionales revelan serios problemas de eficacia y asunción de responsabilidades en los actuales esquemas de coordinación administrativa, mostrando una gran utilidad en la gestión de crisis a gran escala, pero también importantes deficiencias en lo que a protección autónoma de los intereses locales se refiere.

Tiempos en los que los cauces formales están llamados a flexibilizarse y la eficacia en la actuación administrativa está llamada a postularse como principio de primer orden, un exceso de rigidez en las formas puede rápidamente traducirse en desfavorables estadísticas. El trabajo aquí presentado ha pretendido ofrecer una visión panorámica del papel de los entes locales, detectando cambios en el panorama constitucional que invitan a repensar el poder local en la lucha contra la excepción. Por ello, de lo dicho hasta aquí, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Reciente jurisprudencia constitucional ha realizado un esfuerzo doctrinal por reforzar el principio de autonomía local, sentando lo que podría entenderse como una protección bidimensional de la nueva garantía constitucional. Por una parte, se protege un núcleo esencial de la institución jurídica de la autonomía; por otra, se invoca un mandato de optimización que amplía el respeto hacia dichos contenidos mínimos y dificulta su transgresión. Una concepción más amplia de los intereses propios de los entes locales podrá traducirse en una mayor capacidad competencial para abordar autónomamente situaciones de emergencia en el ámbito de interés local.
2. Las medidas que los entes locales pueden articular en respuesta a la excepción se incardinan en un complejo sistema de distribución competencial. Tanto la legislación sectorial como la legislación básica atribuyen importantes mecanismos de actuación que se manifiestan, en base al carácter bifronte de la autonomía local, de dos formas distintas: en primer lugar, las medidas de ejecución y

---

de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad».

<sup>38</sup> Dicha asistencia, dispone el precepto, deberá acordarse en base a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por el órgano local competente. Con respecto a cuál sea el órgano competente, cabe entender que, en situaciones de normalidad, ha de ser el pleno el encargado de articular los mecanismos de ayuda, de acuerdo con la capacidad presupuestaria del municipio, sin perjuicio de las funciones en materia de policía que ostenta el alcalde y de los gastos que pueda disponer en el ejercicio de sus competencias (art. 1.f) LBRL). Ahora bien, nada obsta para que el alcalde venga a desempeñar esta función de forma plena cuando la urgencia de la situación amerite el empleo de la figura del bando de necesidad de forma respetuosa con los intereses supralocales y los derechos fundamentales (supra, 2.3.).

de auxilio mutuo, que desvelan la naturaleza administrativa de los entes locales en la consecución de los intereses generales; en segundo lugar, las medidas de excepción domésticas, representadas fundamentalmente por los bandos de necesidad de alcaldía dictados en el ámbito de sus propios intereses.

3. La tríada de principios coordinación-cooperación-solidaridad permea la actuación de los actores públicos en su lucha contra la necesidad, y se materializa en toda una gama de medidas e instituciones tendentes a dotar la actuación administrativa de cohesión y eficacia ante escenarios de necesidad. Esto evita disonancias en la actuación y garantiza el aunamiento de esfuerzos en la lucha contra un problema común. El papel municipal dentro de las relaciones interadministrativas de esta naturaleza viene marcadamente destacado por su papel ejecutor, desvelando una importante función activa que, en ocasiones, deja un reducido margen a una actuación autónoma.
4. Las medidas de necesidad articulables por el alcalde mediante bando ofrecen muy interesantes perspectivas en la lucha contra la excepción. Si bien la experiencia próxima nos ha permitido observar el destacable potencial que guardan este tipo de medidas, el reforzamiento jurisprudencial del principio de autonomía local y la ponderación como técnica interpretativa podrían arrojar otros resultados a futuro, obligando a repensar el poder local a la luz de nuevos estándares constitucionales.

## FINANCIACIÓN

Para la elaboración del presente trabajo se ha contado con la financiación de la Universidad de Vigo en el marco de los contratos predoctorales convocados anualmente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, modificada por la Ley 7/2022, de 5 de septiembre.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado i Cudolà, V. (2021). Las competencias locales en materia de seguridad ciudadana y uso del espacio público ante los retos del COVID-19. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 235-263. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2105>
- Alli Aranguren, J. C. (2007). La autonomía local y las relaciones de los entes locales. En J. R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales* (pp. 31-82). Marcial Pons.
- Álvarez Álvarez, L. (2021). Estado y derecho de excepción. La juridificación del principio «la necesidad no conoce reglas». *Teoría y realidad constitucional*, 48, 315-341. <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32207>
- Álvarez García, V. (1994). *El concepto de necesidad en Derecho público* [tesis doctoral]. Universidad de Alcalá.
- Álvarez García, V. (2025). La teoría general del derecho de crisis aplicada a la lucha contra las epidemias y las pandemias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 13-43. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.01>
- Alzaga Villaamil, O. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Marcial Pons.
- Aragón Reyes, M. (2009). El tratamiento constitucional de la autonomía local. En *Estudios de Derecho Constitucional* (pp. 829-854). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (1998). La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *La autonomía local. Análisis jurisprudencial* (pp. 17-46). Marcial Pons.
- Castillo Abella, J. y Velasco Caballero, F. (2021). Fuentes del Derecho local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 73-106). Marcial Pons.
- Cierco Seira, C. (2020). Derecho de salud pública y COVID-19. En D. V. Blanquer Criado (coord.), *COVID y Derecho Público* (pp. 25-77). Tirant lo Blanch.
- Cierco Seira, C. y Roperó Vilaró, A. (2020). La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales. *Anuario de Gobierno Local*, 1, 113-144. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2101/08\\_cierco\\_p113\\_144\\_anuario\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2101/08_cierco_p113_144_anuario_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cruz Villalón, P. (1981). El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 93-128. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/el-nuevo-derecho-de-excepcion-ley-organica-41981-de-1-de-junio-2>
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.
- Del Saz Cordero, S., Alli Turrillas, J. C. y Bacigalupo Saggese, M. (2015). La organización municipal. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 165-258). Iustel.
- Embid Irujo, A. (2003). Ordenanzas y reglamentos locales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 507-550). Civitas.

- Farré Tous, S. (1997). Los bandos del alcalde. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 101-125. <https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8948>
- Fernández Rodríguez, C. (2015). Los entes locales y las relaciones interadministrativas. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 369-396). Iustel.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2020). *Cuestiones constitucionales sobre el Estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19* [Documento de Opinión IEEE 43/2020]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEE043\\_2020JOSFER\\_alarma.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE043_2020JOSFER_alarma.pdf)
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2021). El gobierno local en 2020, un año para no olvidar. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 17-46. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2097>
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2015). Marco constitucional de la Administración local. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 97-132). Iustel.
- García de Enterría y Martínez Carande, E. (1961). Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 117, 321-330. <https://doi.org/10.24965/reala.vi117.7136>
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo I* (15.ª ed.). Civitas.
- González Hernández, E. (2004). El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad. *Cuadernos de Derecho Público*, 21, 47-77. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/704>
- Guillén Navarro, N. A. (2021). Los bandos de alcaldía en el ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210, 125-158.
- Lliset Borrell, F. (2001). *Manual de Derecho Local*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S. A.
- Milans del Bosch, S. (1998). Aspectos institucionales de la autonomía local. En *La autonomía local. Análisis jurisprudencial* (pp. 47-70). Marcial Pons.
- Muñoz Machado, S. (2022). *El poder y la peste (2020-2022)*. Iustel.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. INAP.
- Parejo Alfonso, L. (2003). La autonomía local en la Constitución. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 25-156). Civitas.
- Real Ferrer, G. (2003). La solidaridad en el Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 161, 123-179. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-161-mayoagosto-2003/la-solidaridad-en-el-derecho-administrativo-2>
- Rebollo Puig, M., González Pequeño, H. y Rodríguez Portugués, M. A. (2007). Artículo 21. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (coords.), *Comentarios a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local* (vol. I, pp. 437-602). Tirant lo Blanch.
- Riquelme Vázquez, P. (2022). *El contenido esencial de los derechos y libertades. Una reinterpretación doctrinal*. Aranzadi.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30. <https://doi.org/10.24965/da.v0i230-231.5284>
- Sánchez Morón, M. (2003). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 193-238). Civitas.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza.
- Sosa Wagner, F. (2003). Los principios del régimen local. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 157-192). Civitas.
- Torrecillas Martínez, A. (2025). Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 104-116. <https://doi.org/10.24965/reala.11564>
- Toscano Gil, F. (2021). Los bandos del alcalde en situación de necesidad. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 267-288. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2106>
- Vandelli, L. (1989). El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 181-194. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-2-eneroabril-1989/el-modelo-administrativo-municipal-y-provincial-origenes-fundamentos-perspectivas-1>
- Vandelli, L. (1992). *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. INAP.
- Velasco Caballero, F. (2020a). Derecho local e COVID-19. *Revista Galega de Administración Pública*, 59, 5-33. <https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4405>
- Velasco Caballero, F. (2020b). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.
- Velasco Caballero, F. (dir.) (2021). *Tratado de Derecho local*. Marcial Pons.
- Villar Crespo, G. (2025). Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 224-290. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.67.1046>