

PRESENTACIÓN

El Anuario del Gobierno Local en su XXX aniversario como testimonio fiel de la vida local

ALFREDO GALÁN GALÁN
*Director de la Fundación
Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho
Administrativo de la
Universidad de Barcelona*

La historia del *Anuario del Gobierno Local* es heredera de la historia reciente de nuestros Gobiernos locales y, más en general, de la evolución de la forma de organización territorial del poder público en España. El *Anuario* nace en el contexto de una preocupación académica por estudiar el nuevo modelo de descentralización instaurado por la Constitución y los correspondientes estatutos de autonomía, en el que la aparición de las comunidades autónomas se lleva todo el protagonismo, eclipsando, al menos en esos momentos iniciales, la profunda transformación que estaba experimentando el nivel local de gobierno. Había mucho trabajo por hacer, muchas dudas que resolver, mucha orientación jurídica que proporcionar en un escenario político vacilante y necesitado de encontrar la senda a seguir.

Los primeros esfuerzos se centraron, pues, en las nacientes comunidades autónomas. Era preciso dotar de significado y construir esa originalidad, desde la perspectiva comparada, que fue el Estado autonómico. Un fruto destacado, con la participación de Tomàs Font, dentro de un equipo liderado por Eliseo Aja y que contaba en sus filas con Joaquín Tornos, Enoch Albertí y Juan Manuel Perulles, fue la publicación, con el respaldo de la editorial Tecnos, de la obra *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, de 1985.

Poco después, en el año 1988, sin movernos del nivel intermedio o regional, esto es, el compuesto por las comunidades autónomas, vio la luz el *Informe sobre las Autonomías*, de la mano de la editorial Civitas, y bajo la dirección de Joaquín Tornos y Eliseo Aja. Esta publicación fue resultado de un previo seminario, organizado con el sostén del por entonces alcalde de Girona, Joaquim Nadal, al que asistieron las primeras espadas del derecho público, como Eduardo García de Enterría, Santiago Muñoz Machado o Luis López Guerra. El seminario, siguiendo el modelo de la Royal Commission

británica, se centró en diagnóstico y remedios, esto es, en describir el estado de la cuestión autonómica y, además, proponer las reformas que se estimaron convenientes.

Siguiendo este proceso, la culminación de la contribución académica a la construcción del nuevo modelo de Estado de las autonomías tuvo lugar con el *Informe Comunidades Autónomas*, publicación anual que, de manera ininterrumpida, nos ha acompañado desde el año 1989. Con un impulso inicial de Jordi Solé Tura y el indiscutible protagonismo de Eliseo Aja como director, al que seguirían Joaquín Tornos, Javier García Roca, David Moya, Laura Díez y, actualmente, la dirección colegiada formada por Ana Carmona, Eduard Roig y Xavier Padrós, el *Informe* contó en un primer momento con el apoyo de la Fundación Carles Pi i Sunyer y, tres ediciones más tarde, del Observatorio (antes, Instituto) de Derecho Público de la Universidad de Barcelona, de las propias comunidades autónomas y del Senado, sumándose más recientemente el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Fundación Giménez Abad. Desde su origen, ha abordado el examen no solamente de la producción normativa y las políticas públicas autonómicas, sino también del marco jurídico que las condiciona, tanto en el ámbito estatal como en el propio de la Unión Europea. Como un contenido tradicional, incorpora siempre el informe anual sobre el estado de los Gobiernos locales, de la mano de Tomàs Font y, en alguna ocasión, también de la de Marc Vilalta y de la mía. De este modo, se tiende un provechoso puente entre el *Informe Comunidades Autónomas* y el *Anuario del Gobierno Local*. Es de destacar que los contenidos relativos a la valoración general del Estado autonómico, que se incorpora en cada edición, junto con sus estudios monográficos, son objeto de discusión en unas siempre interesantes sesiones de trabajo celebradas en el marco del *Foro de las Autonomías*, que tiene lugar, también con carácter anual, desde 1992.

Y llegó el turno a los Gobiernos locales. Los olvidados en la fiesta territorial vuelven a la escena con la aprobación de la Ley reguladora de las bases de régimen local en 1985. Saliendo de la sombra proyectada por las rutilantes estrellas del momento, las comunidades autónomas, el mundo académico y también el político vuelven ahora su mirada a unas entidades que, a pesar de su preexistencia, experimentaron un cambio en su misma esencia por obra de los nuevos postulados constitucionales de autonomía y legitimación democrática. Es en este contexto que, de nuevo con el impulso inicial de la Fundación Carles Pi i Sunyer, se publica por el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1992, el *Informe sobre el Gobierno Local*, bajo la dirección de Tomàs Font y después de la celebración de otro de aquellos

seminarios de reflexión y análisis. El *Informe* se estructuró en dos partes. La primera, bajo la rúbrica de “Informe sobre el gobierno local”, tras una valoración inicial de Tomàs Font (“Aproximación a la estructura de la Administración Local en España”), incluyó un numeroso grupo de estudios sobre los temas que se consideraron principales y que, vistos a día de hoy, siguen siendo las claves del gobierno local: configuración constitucional de la autonomía local (Eliseo Aja); competencias locales (Tomàs Font); control sobre los entes locales (Joaquín Tornos); relaciones de colaboración en el marco de un sistema complejo (Enoch Albertí); función pública local (Francesc Lliset); servicios públicos e iniciativa económica pública (Joaquim Bisbal); financiación local (Joaquim Solé); y sistema político local (Miguel Sánchez Morón). La segunda parte, con el título de “Contribuciones al debate sobre el gobierno local”, sumaba otro considerable número de aportaciones doctrinales: balance de la ley básica de régimen local (Luciano Parejo); autonomía municipal y acción de gobierno (Javier García Fernández); garantía institucional y competencias locales (Luis Ortega); competencias locales en la legislación sectorial (Josep Mir); coordinación obligatoria de la Administración local (Joan Perdigó); consultas populares y participación ciudadana (Luis García Hernández y Elías Sanjuán de la Fuente); grandes ciudades (Jaume Galofré); grandes ciudades y áreas metropolitanas (Jordi Borja y Jordi Ventayol); intervención sobre la estructura territorial (Francisco Sosa Wagner); y dos trabajos sobre financiación local (Juan Manuel Perulles y Eugenio Antonio Simón Acosta). Se completaba el volumen con la aportación de Luciano Vandelli sobre la reforma de la autonomía local en Italia. Con ello se iba a marcar una constante en las posteriores ediciones del *Anuario*, a saber, la atención preferente otorgada a la visión comparada y, dentro de los colegas comparatistas, a la persona de Luciano Vandelli, gran amigo de Tomàs Font, maestro mío y, sin lugar a duda, la más destacada referencia en materia local del país vecino.

El siguiente paso fue ya la creación del *Anuario del Gobierno Local*, siempre bajo la dirección de Tomàs Font, quien se inspiró en el *Annuario delle Autonomie Locali*, dirigido por Sabino Cassese. En su nacimiento fue determinante el decidido apoyo de la Diputación de Barcelona y, dentro de ella, la estrecha relación mantenida con Romà Miró, oficial mayor y vicesecretario de dicha diputación, especialista en régimen local y colaborador en múltiples seminarios y publicaciones jurídicas. Mostró interés en colaborar con el *Anuario* mediante su financiación y facilitando su publicación en la editorial Marcial Pons, en gran medida gracias a sus buenas relaciones con José Juan Ferreiro, catedrático de Derecho Financiero y Tributario y una de las almas de la editorial. El impulso y respaldo de la Diputación ha sido una constante, ejemplificado en los últimos tiempos en la buena labor de su

secretaria general, Petra Mahillo. Una vez retirada la Fundación Carles Pi i Sunyer del *Informe Comunidades Autónomas* y sustituida por el Observatorio (antes, Instituto) de Derecho Público de la Universidad de Barcelona, esta última entidad va a acompañar al *Anuario* en todas sus ediciones.

La primera edición es el *Anuario del Gobierno Local 1995*. Fue objeto de presentación pública en la librería de la Diputación de Barcelona, con una conferencia a cargo de Fernando Ledesma, con el que Tomàs Font había trabado una buena amistad siendo el primero presidente del Consejo de Estado y el segundo miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña. A esta primera publicación seguirían, con cadencia anual e ininterrumpida, otras posteriores hasta llegar a la que el lector tiene ahora en sus manos. Durante todo este tiempo, el *Anuario* siempre ha analizado, de manera sistemática y en profundidad, los cambios normativos, la evolución jurisprudencial y el desarrollo institucional del Gobierno local, examinando detalladamente, en cada número, algún aspecto relevante para este nivel territorial de gobierno. Además, se ha caracterizado por prestar una especial atención a las reformas locales aprobadas en los países de nuestro entorno, con una perspectiva comparada, ofreciendo complementariamente una seleccionada y ordenada documentación y bibliografía en la materia. Se trata, en definitiva, de una herramienta muy útil para quien esté interesado en hacer un seguimiento de las principales novedades acontecidas a los Gobiernos locales en el contexto político general. El *Anuario*, en su calidad de notario académico, ha ido levantando acta, a través de sus contribuciones, para dar fe de todo aquello relevante que ha incidido en el mundo local a lo largo de los años.

De aquella época data la reseña del *Anuario del Gobierno Local 1996*, que Joan Manuel Trayter publicó en el número 143 de la *Revista de Administración Pública* de 1997. Ya en aquel momento afirmaba que, con esta publicación, “se ha consolidado una obra de imprescindible referencia para el gobierno local”. Aseveración que sustentaba en cuatro motivos, plenamente actuales a mi modo de ver. De entrada, “porque el libro se asienta sobre un hilo conductor muy claro, que es el de la concepción de la Administración local no como una parcela independiente dentro del orden constitucional, sino como una pieza clave, por ser la más cercana al ciudadano, del conjunto de poderes públicos encargados de poner en práctica el efectivo desarrollo de los postulados constitucionales que derivan del Estado Social y Democrático de Derecho”. La segunda razón es que “el *Anuario* no constituye una simple recopilación de trabajos, sino que, por el contrario, es una obra meditada y pensada en donde tanto su estructura general como la distribución de los contenidos están perfectamente distribuidos”. La recensión

recuerda aquí las palabras de Sebastián Martín-Retortillo, pronunciadas en la presentación de la obra, en el sentido de que esta es “una auténtica radiografía del gobierno local”. En tercer lugar, la excelencia de la publicación deriva también de que “se ha conseguido reunir un abanico de acreditados especialistas en cada materia (profesores universitarios, altos directivos y expertos de distintas Administraciones públicas) que obviamente constituyen una importante garantía de claridad, profundidad y rigor”. El cuarto y último de los motivos enumerados es que el *Anuario* “constituye una herramienta de trabajo presente y futuro para cualquier actividad que se pretenda realizar referida al gobierno local”. Y concluye: “por ello y con razón, la obra recensada ha merecido la denominación de carta de navegación del mundo local”. No podemos sino compartir estas ideas de Joan Manuel Trayter, así como el colofón de su escrito: “En unos tiempos en que la proliferación de publicaciones te impide discernir, en ocasiones, cuando nos encontramos ante un trabajo meditado y profundo y cuando ante una mera recopilación de datos e ideas, el *Anuario* se manifiesta como una pieza clave y esencial para cualquier estudio y debate, presente o futuro, de esa cenicienta de las Administraciones públicas que, por el momento, es el mundo local”.

Con el presente *Anuario*, que materialmente se corresponde con el año 2025, conmemoramos su XXX aniversario de vida. Tuve el privilegio de recordar, hace cinco años, que, con ocasión del número de 2020, celebrábamos el XXV aniversario, edición especialmente dedicada al impacto de la COVID-19 en los Gobiernos locales. Parece que fuera ayer, pero ha transcurrido un lustro desde aquel momento. Lo que dije entonces, sin embargo, puedo reiterarlo ahora. Porque, en efecto, seguimos de enhorabuena. Dije —y digo ahora— que es un motivo de celebración que un proyecto de estas características, de prestigio indiscutible en el mundo local, haya acumulado una tan dilatada trayectoria. Y además, que lo haya logrado con una regularidad que permite entender felizmente cumplido el compromiso de continuidad. No son ya veinticinco, sino treinta años de una existencia ininterrumpida, afrontando no pocos obstáculos en su camino, pero contando siempre con los apoyos académicos e institucionales precisos para superarlos con holgura. Los estudiosos del gobierno local, propios y foráneos, saben que el *Anuario* es un instrumento de gran utilidad y provecho. Ha sido y es testigo de los cambios producidos a lo largo de estos años, valorados críticamente desde sus páginas, contribuyendo decisivamente, en muchas ocasiones, a crear el estado de opinión adecuado para impulsarlos. Siempre haciendo suya la bandera local y convirtiéndose, así, en altavoz de las aspiraciones legítimas del mundo local.

La esencia del *Anuario del Gobierno Local* ha permanecido inmutable a lo largo de todas sus ediciones. El encargado del aseguramiento de

la continuidad, esto es, el garante de su espíritu es Tomàs Font, padre de la criatura y director de sus andanzas hasta el día de hoy. La continuidad en la esencia ha sido compatible, no obstante, con cambios formales o estructurales motivados por razones diversas y que, en todo caso, han permitido su pervivencia. Uno de ellos es su transformación de publicación monográfica a periódica, esto es, revista jurídica, cambio que se materializó en la edición de 2008. Desde entonces, se han intensificado los esfuerzos para conseguir una constante mejora en su calificación, dato no menor habida cuenta de los requerimientos exigidos a los profesores universitarios para la acreditación de sus méritos investigadores. Complementariamente, en el contexto de una más general política de publicaciones, la Fundación avanza en su intención de ofrecer sus contenidos con acceso *online* y en abierto. Ello se enmarca, además, en la lógica voluntad fundacional de proyectar internacionalmente los resultados de su actividad, incluidos sus diversos anuarios, teniendo especialmente a los países hispanoamericanos como principales receptores naturales.

El contenido del *Anuario* también ha experimentado cambios evidentes. En el formato inicial, el de los primeros números, mucho más voluminosos que los actuales, además de numerosos estudios, clasificados en diferentes apartados, se recogían las “crónicas”, con informes sectoriales sobre múltiples materias. A ello se sumaba la sección de proyección comparada o la crónica electoral coincidiendo con los momentos de celebración de elecciones locales. La gran extensión de estas primeras publicaciones resultó de difícil cobertura económica y de muy compleja gestión. A partir de la edición de 1998 se suprimen las crónicas sectoriales, aunque siguen recogándose los estudios. Y, hasta la actualidad, se mantienen las correspondientes crónicas jurisprudenciales, particularmente del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, y el apartado de documentación.

Otro de los cambios notorios es el proceso de creciente compartición del liderazgo de la publicación. En efecto, en la edición de 2007 me sumé como codirector al proyecto, manteniendo esa función hasta la edición de 2019, en la que salí al aceptar la responsabilidad de dirigir la Fundación Democracia y Gobierno Local, entidad que, precisamente, había asumido la publicación del *Anuario*. Tomó mi relevo Marc Vilalta, codirigiendo la obra con Tomàs Font hasta la actualidad. De gran importancia ha sido, además, la asistencia a la dirección de las personas que han ocupado los cargos de secretario o coordinador. La secretaría ha sido desempeñada por Vicenç Aguado (desde la edición de 2003 hasta la de 2006) y por Marc Vilalta (desde la edición de 2008 hasta la de 2020, en la que pasa a ser codirector). Por su parte, la coordinación ha sido ejercida por mí (desde la edición de 2005

hasta la de 2007, en la que paso a ocupar la codirección) y por Ricard Gracia (desde la edición de 2020 hasta la actualidad).

El respaldo institucional afortunadamente es una constante en la trayectoria del *Anuario*, con la presencia continuada, directa o indirecta, de la Diputación de Barcelona y, además, del Observatorio (antes, Instituto) de Derecho Público de la Universidad de Barcelona. Los primeros números fueron publicados por la editorial Marcial Pons, tomando el testigo la Fundación Democracia y Gobierno Local con el cambio de siglo. El prólogo de las primeras ediciones aparece firmado por el presidente de la Diputación de Barcelona, y la presentación, como algo diferenciado de la valoración general, corre a cargo del propio Tomàs Font. A partir del *Anuario* de 2002 y durante unos pocos años, la presentación la asume el director de la Fundación; así, la de ese 2002 corre a cargo de Francisco Caamaño, mientras que de la correspondiente al año 2003 se responsabiliza Manuel Medina. La lectura de estos textos introductorios y, sobre todo, de las sucesivas valoraciones generales, es una privilegiada escuela que permite aprender lo sucedido en el mundo local a lo largo de los años.

En el prólogo a la primera edición del *Anuario*, Manuel Royes, presidente de la Diputación de Barcelona, destaca la coincidencia de su aparición “con la celebración de los diez años de vigencia de la Ley reguladora de las bases de régimen local, esto es, con el cumplimiento de una década en la que los españoles hemos podido organizar con plenitud el funcionamiento de nuestras estructuras locales de acuerdo con los presupuestos de la Constitución de 1978”. A continuación, en términos similares a los ya expuestos con anterioridad, se reclama que la atención no se limite a las comunidades autónomas, sino que se comparta con los Gobiernos locales: “La consolidación del nivel de gobierno autonómico obliga a atender al fortalecimiento de las estructuras locales si no queremos que esta mesa de tres patas, que es, según el artículo 137 de nuestra Constitución, nuestro Estado de las autonomías, resulte coja y, en consecuencia, poco eficaz en la atención a las necesidades de los ciudadanos”. Y, finalmente, enlaza dicha reclamación con la función que desempeña el *Anuario*: “Una buena forma de afianzar esta pata local del mueble autonómico es, sin lugar a duda, desarrollar esta práctica, ya tradicional en otros países de nuestra misma cultura municipalista, de que, cada año, diferentes expertos auscultan el estado de salud de nuestra institución local, emitan su diagnóstico y formulen, en su caso, aquellas propuestas para endereza aquello que en nuestro régimen local pudiera discurrir torcido. Este es el objeto del presente Anuario”.

Francisco Caamaño, en la presentación que escribe a la edición de 2002 del *Anuario*, en el contexto de la reflexión sobre la función de esta

publicación y, más en general, de la Fundación que dirige, afirma: “No cabe un buen gobierno sin unas buenas reglas. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos exige de las administraciones locales, en tanto que administraciones de proximidad, un conocimiento y una evaluación continuada de las normas que vertebran la convivencia colectiva. El Derecho de las entidades locales es, por ello mismo, un magnífico espejo en el que visualizar cómo evoluciona la imagen cierta de ese primer nivel de gobierno. Ahora bien, proyectar con rigor esa imagen es tarea que requiere no sólo una mirada atenta y especializada, sino también una mirada crítica, capaz de subrayar con objetividad tanto las decisiones jurídicas favorables como aquellas otras que han resultado entorpecedoras o poco provechosas. Sólo así será posible avanzar hacia una ordenación más satisfactoria de la comunidad”.

Por su parte, Manuel Medina, en su presentación a la edición de 2003 del *Anuario*, destaca que “entre las numerosas virtualidades del *Anuario del Gobierno Local* descuella la de ofrecer un fiel testimonio del modo en que la libertad local, atravesando muy variadas dificultades y vicisitudes, ha ido paulatinamente consolidándose en el Estado de las autonomías. Siendo esto así, va de suyo que la Fundación Democracia y Gobierno Local -cuyo objetivo esencial es apoyar toda clase de iniciativas destinadas a potenciar el conocimiento del régimen jurídico local- no puede sino recibir con satisfacción la aparición de cada nuevo ejemplar del *Anuario*. Satisfacción que, si cabe, se acrecienta aquellos años en los que las modificaciones normativas en materia local resultan especialmente relevantes”.

Hago más las palabras del buen amigo Manuel Medina y, en esa misma condición de director de la Fundación, manifiesto la satisfacción por la aparición de cada número del *Anuario del Gobierno Local*. Y lo reitero muy especialmente en esta ocasión, conmemorando su XXX aniversario, una vez consolidada su función de ser fiel testimonio de la azarosa vida de la libertad local. Vaya nuestro agradecimiento a todos aquellos expertos que han ido nutriendo las ediciones con sus aportaciones. Y a todas las personas interesadas que se han paseado por su contenido y, de esta manera, han contribuido a justificar la existencia misma de la obra. Como seguramente nos diría Tomàs Font, motor del ingenio, el *Anuario* simboliza una cadena que a todos nos une y que a ninguno ata. Porque, en efecto, a lo largo de los años, sus páginas unen a cuantos estudian los Gobiernos locales, cual eslabones de una misma cadena, pero lo hacen —y siempre lo han hecho— con un escrupuloso respeto a la diversidad, la autonomía de pensamiento y el fomento de un diálogo constructivo.