

Resumen ejecutivo

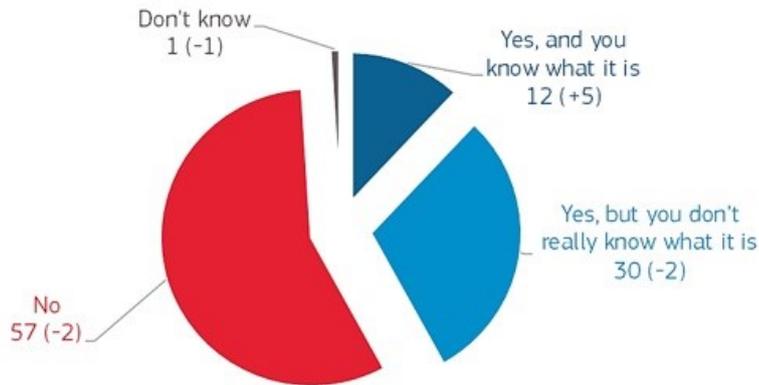
El Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación es una **publicación anual** de la **Fundación Democracia y Gobierno Local, con la colaboración de la Federación de Municipios de Cataluña** y el apoyo de la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, que analiza cada año, mediante participación de reconocidos expertos de distintas disciplinas (Derecho, Economía, Gestión Pública, Ciencia Política...), las principales **cuestiones relacionadas con el buen gobierno y la buena administración**.

El Anuario se prepara con la [celebración previa de un *Living Lab*](#), esto es, una metodología para innovar en retos sociales de manera colaborativa, para compartir información y experiencias. Este método aporta contextos más creativos, con horizontalidad y empatía; más representativos, pues la comunidad que participa (que va más allá de la puramente académica) se articula en función del reto a resolver, y que busca la experimentación, la co-creación.

En el Anuario se abordan **temas como** la calidad de la regulación, la protección de los denunciantes o alertadores (*whistleblowers*), el impacto de las ciencias conductuales en la gestión pública, los conflictos de intereses, los códigos éticos o de conducta, la inteligencia artificial, la prevención de la corrupción, la evaluación de las políticas públicas o el papel de los *lobbies*, entre otras. Estos temas **son tratados** desde una perspectiva académica y de gestión práctica, con análisis de documentos relevantes nacionales e internacionales y elaboración de modelos de instrumentos de gestión que puedan ser útiles, con especial atención al ámbito local.

Como es sabido, además de en normas jurídicas y en la jurisprudencia españolas, el derecho a una buena administración se encuentra reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea - aprobada en 2000 e incorporada al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, en su artículo 6- y es muy frecuentemente aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión Europea publicó en 2019 [una encuesta del Eurobarómetro](#) sobre el conocimiento de la Carta por parte de la ciudadanía. Según la misma, aunque la situación ha mejorado ligeramente desde 2012, solo el 42 % de los entrevistados había oído hablar de la Carta y solo el 12% conocía su contenido.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Los resultados también muestran que seis de cada diez encuestados desearían tener más información sobre la Carta y sobre dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos.

En fin, la importancia de la buena administración ha sido vuelta a poner de relieve recientemente por el [estudio de 2023 sobre la buena administración en los estados europeos](#), impulsado por el gobierno sueco.

En ese contexto, el *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2022*, publicado en 2023 y dirigido por los profesores Ponce (UB) y Villoria (URJC) y coordinado por el prof. Capdeferro (UB), se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a la **experimentación en el desarrollo de políticas públicas y normas jurídicas, con especial atención al mundo local, porque se trata de un tema poco explorado aún en España y necesitado de reflexión para su creciente aplicación en la práctica.**

El Anuario **incluye, en primer lugar, diversos estudios doctrinales de reconocidos especialistas.** Así se incluye el **análisis transversal del profesor Descalzo sobre el buen gobierno** en general, su relación con los conceptos de buena gobernanza y administración y su aplicación específica al ámbito local.

El profesor Domènech contribuye con un estudio sobre la **definición** de los experimentos en relación específicamente con las regulaciones jurídicas, se nos describen **sus tipos más destacados** y se nos explica **la utilidad** de las regulaciones experimentales, así como los **límites jurídicos** de las mismas, incluyendo en su parte final **un anexo** con algunos de los experimentos que el Derecho español prevé.

El **segundo estudio es el elaborado por el señor Menéndez-Morán, referido a la transición energética y las sandboxes regulatorias.** Sigue el Anuario con el artículo de Estelle Chambas, doctora en Derecho Público y docente en la Universidad de París Panthéon-Assas, quien nos presenta un interesantísimo panorama de la experimentación, el Derecho y las políticas públicas **en Francia, que puede ser de gran interés como inspiración para futuros desarrollos en España, dada la cercanía cultural, social y jurídica del país vecino.**

Se cierra la sección de estudios doctrinales con la **aportación de los señores López y Contreras** aportando una visión sobre el tema desde la perspectiva relevante de la **Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia.**

Dos son los **textos que incluimos en la sección de “prácticas”**. Un primer artículo corresponde al profesor **Bru Laín** y tiene por título **“Política basada en evidencia y experimentos de renta básica: el caso de Barcelona”**. El segundo lo firma el señor **David Agrait** y se titula **“Bancos de pruebas y de experimentación normativa en el ámbito local: el ordenamiento de la ciudad de Madrid. Consideraciones para la elaboración y tramitación de ordenanzas municipales *sandbox*”**.

Se cierra el Anuario con las habituales secciones sobre buena administración y buen gobierno en general de **documentos** de interés, **jurisprudencia** internacional y nacional seleccionada y comentada y **bibliografía** relevante seleccionada y comentada.

A la vista del previo Living Lab celebrado y de los análisis incluidos en este Anuario de 2022, se pueden destacar aquí las siguientes **conclusiones (un total de 13) que, a su vez, implican propuestas y recomendaciones para los reguladores y gestores públicos (un total de 11)**:

Conclusiones:

1. Es **perfectamente posible** desde un punto de vista jurídico y metodológico **realizar hoy en día experimentos en España**, como elementos de la metodología empírica, en ciencias sociales, incluyendo al Derecho, al igual que se ha hecho desde siempre en las ciencias naturales, incluyendo experimentos regulatorios o normativos, como desde hace años ya se está efectuando en otros países de nuestro entorno y como en España se ha empezado a hacer recientemente con la figura de las *sandboxes*.
2. Puede sostenerse que **la posibilidad jurídica de realizar experimentaciones viene avalada por la propia CE**, que en sus arts. 31.2 y 103.1 establece los principios de buena administración de eficiencia, economía y eficacia en la actividad pública.
3. La experimentación en el desarrollo de políticas públicas y normas jurídicas **enlaza con el tema de la evaluación de políticas públicas, actualmente regulada en el nivel estatal en la Ley 27/2022**, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.
4. Esta norma señala en su art. 2 que una política pública es “el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, **en cualquiera de sus formas de despliegue en normas**, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente”. Asimismo, su DA 5 señala que “La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas colaborará con los ministerios competentes por razón de la materia en la elaboración de las metodologías de evaluación *ex ante* referidas a la previsión de impactos de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”.

Por otra parte, su art. 10 señala los distintos tipos de evaluaciones en función de la fase temporal de la política pública, mientras el 26. indica que “Cada ministerio asegurará la realización de una evaluación *ex ante* y una evaluación *ex post* de aquellas políticas públicas de su ámbito competencial que tengan especial

repercusión en el presupuesto o sean de gran relevancia por su impacto esperado en el ámbito social o económico. Reglamentariamente se aprobarán los criterios por los que se determinará la relevancia de las políticas públicas en términos presupuestarios, económicos y de su impacto social” así como que “3. Las evaluaciones *ex ante* del apartado 1 tendrán por finalidad analizar, con un enfoque transversal y participativo, el valor público de las actuaciones objeto de análisis. A estos efectos son relevantes aspectos como el impacto en la igualdad de género, en materia de reto demográfico, en la transformación digital, en la transición verde, o en las repercusiones en el ámbito de la infancia, la inclusión social o en la racionalidad administrativa, entre otros”.

5. **Existen distintos tipos de experimentos que pueden ser realizados para evaluar políticas públicas**, también las incluidas en normas jurídicas. En el ámbito regulatorio, la caja de herramientas de la *better regulation* de la Unión Europea de 2021 ha incluido a las *sandboxes* regulatorias como un método emergente a emplear.
6. Si bien la experimentación, al menos en la letra de la ley, no es desconocida entre nosotros antes de la era *sandbox*, **las iniciativas han sido escasas** en comparación con otros países de nuestro entorno, también en el ámbito local.
7. **En el ámbito jurídico formal**, cabe mencionar a las pruebas piloto regulatorias que contemplaba la legislación catalana desde 1989, y ahora se incluyen en la ley catalana de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en la que se indica que “La Administración pública puede promover pruebas piloto previas a la aprobación de las nuevas medidas reguladoras para verificar su idoneidad. Estas pruebas piloto deben aplicarse mediante convenios suscritos con las entidades representativas de los sectores afectados, con los efectos y condiciones que determine el convenio”, art. 64.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).
8. **El instrumento experimental que está destacando desde hace unos años son las *sandboxes***. En los últimos años se han desarrollado estos bancos de prueba regulatorios en el ámbito financiero (*Fintech*) y energético en España, siguiendo la estela de otros países.
9. **En el ámbito del sector financiero**, las *sandboxes* han sido reguladas de forma pionera en España por la [Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero](#). En el preámbulo de dicha ley, se presenta la *sandbox* regulatoria en los siguientes términos: “*El Título II se configura como la parte central de la Ley, ya que regula el espacio controlado de pruebas, es decir, con características propias, lo que en el ámbito europeo e internacional viene llamándose regulatory sandbox. Se trata de un conjunto de disposiciones que amparan la realización controlada y delimitada de pruebas dentro de un proyecto que puede aportar una innovación financiera de base tecnológica aplicable en el sistema financiero, definida como aquella que pueda dar lugar a nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos con incidencia sobre los mercados financieros, la prestación de todo tipo de servicios financieros y complementarios o el desempeño de las funciones públicas en el ámbito financiero*”.

10. Siguiendo el camino del sector financiero, España cuenta también con una **sandbox en el ámbito energético**. El desarrollo de la *sandbox* en materia energética está incluido en el componente 8 del Plan estatal de Recuperación, Transformación y Resiliencia, transición energética justa e inclusiva [16062021-Componente8.pdf \(lamoncloa.gob.es\)](#) (C8 R4 *sandboxes* o bancos de pruebas regulatorios).
11. En este ámbito, el [Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica](#), en su art. 4.11 introdujo una disposición adicional vigésima tercera en la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), según la cual “se podrán establecer bancos de pruebas regulatorios en los que se desarrollen proyectos piloto con el fin de facilitar la investigación e innovación en el ámbito del sector eléctrico”, amparados en convocatorias del Gobierno en las que se podrán establecer las particularidades y, en su caso, determinadas exenciones de las regulaciones del sector eléctrico que corresponda. Finalmente, el modelo previsto legislativamente se ha desarrollado mediante el [Real Decreto 568/2022, de 11 de julio, por el que se establece el marco general del banco de pruebas regulatorio para el fomento de la investigación y la innovación en el sector eléctrico](#):

“De este modo, en virtud de la habilitación que la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, otorga al Gobierno, mediante este real decreto se contribuirá a la transformación del sector eléctrico facilitando el proceso innovador pretendido al amparar, de forma controlada, delimitada y supervisada por la Administración competente, la realización de pruebas para el desarrollo de proyectos piloto con alto potencial innovador que redundarán finalmente en beneficio del consumidor, del sector eléctrico y de la sociedad en general.”

Su art. 23 se refiere, precisamente, al aprendizaje regulatorio:

“Artículo 23. Aprendizaje regulatorio.

La información extraída del desarrollo de los proyectos piloto, así como de la memoria prevista en el artículo 19, será tenida en cuenta en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y de reglamentos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”

12. La realización de experimentos en el ámbito de las políticas públicas y de la regulación presenta **diversas utilidades**. Permite que la regulación acompañe las innovaciones sociales en tiempo adecuado **evitando retrasos**, ayuda a detectar **efectos secundarios o colaterales** y, en el caso de los negativos, a prevenirlos, abre la posibilidad de que los poderes públicos y la sociedad civil obtenga **información valiosa, legítima** las decisiones, facilita los procedimientos de **cambio e innovación** persuadiendo a posibles agentes reticentes, sirve afrontar **contextos de gran complejidad e incertidumbre** y conecta, en definitiva, con la **mejora de la gestión pública y el derecho a una buena administración de los ciudadanos**, dando paso a **procesos de aprendizaje regulatorios y retroalimentación entre sectores distintos**.

En estos espacios de prueba se detectan proyectos que se relacionan con ausencia de regulación, incertidumbre e inseguridad jurídica, lo que es **útil para conocer lagunas jurídicas**. Por otro lado, si bien no existe obligación jurídica de revisión de la regulación, estas pruebas **ayudan mucho a comprender el sector y proveen de expertise a los reguladores**, siendo **también positivos para las empresas privadas** que concurren y ven sus proyectos avalados como interesantes por los mismos.

13. Asimismo, la realización de experimentos en el ámbito de las políticas públicas y de la regulación **presenta diversos límites jurídicos**.

Entre ellos la necesidad de respetar el **principio de legalidad y la reserva de ley** si se incide sobre derechos sometidos a la misma; el **principio de igualdad**, que no se viola si se justifica el distinto tratamiento dado a situaciones diferentes y la existencia de un interés general que lo fundamenta; el **principio de proporcionalidad**, que exige la menor restricción posible de los derechos de los afectados por la experimentación y que sus beneficios de todo tipo superen a sus costes o el derecho y el **principio a una buena administración**, que exige que la experimentación se desarrolle por las autoridades con la debida diligencia y el debido cuidado

Recomendaciones:

1. **El punto de partida en España, especialmente en el nivel local, es la muy baja calidad de las regulaciones y su proliferación descontrolada**, sin prácticamente ninguna evaluación de su eficacia, como hemos tenido ocasión de exponer en otros Anuarios. **Se recomienda la utilización de la experimentación como elemento de contención de la marea normativa y como instrumento de mejora regulatoria**, que permita constatar mediante la evaluación del experimento, si una ley, reglamento, plan u ordenanza municipal han cumplido los objetivos fijados al ponerse en marcha experimentalmente o no, y en este último caso proceder a su modificación o a la cesación de sus efectos.
2. **La utilización de la experimentación no prosperará en España sin una formación adecuada de los gestores públicos** encargados de desarrollar políticas públicas y de aprobar regulaciones. De igual modo, nuestra cultura jurídico-administrativa y los límites jurídicos que deben respetarse con la experimentación, tan desconocida en nuestro país, **recomiendan la aprobación de un marco jurídico general, sencillo y flexible, que consagre su posibilidad y sus límites**.
3. Por lo que se refiere a la **formación de los gestores públicos** en temas de experimentación, de nuevo se trata de una cuestión crucial, que ya expusimos con carácter general en el primer Anuario dedicado a la calidad normativa. Sin el saber hacer adecuado, el texto de las normas puede quedar en papel mojado. Por ello, la labor al respecto es crucial. El ejemplo catalán, donde la previsión normativa, ciertamente escasa, también es verdad, ha existido desde 1989 es interesante al respecto.
4. En cuanto a este **marco jurídico general, sencillo y flexible**, el mismo **es posible ya inducirlo de las regulaciones sectoriales aprobadas en el ámbito financiero**

y energético, así como de las experiencias de aplicación que se están desarrollando. En nuestra opinión, **las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico y de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) permitirían la aprobación del mismo, que debiera incluirse en la LPAC de 2015**, entre los arts. 129 y ss. dedicados al ejercicio de la potestad reglamentaria y la elaboración de proyectos de ley. En su regulación, deberán tenerse presente las directrices establecidas por el TC especialmente en su STC 55/2018, sobre las posibilidades y límites de la regulación estatal.

5. Asimismo, esas competencias estatales respecto al ámbito local recomendarían la modificación de la LBRL, en especial de su art. 49 referido al procedimiento de elaboración de normas locales, no modificado desde 1985. Dicha modificación podría establecer las directrices generales para la experimentación en el ámbito local.
6. Junto a esa posible regulación básica estatal, inducida de la normativa sectorial ya existente, **convendría que las CCAA y los entes locales en el ámbito de sus competencias de autoorganización, desarrollo de las bases estatales de régimen jurídico y del procedimiento administrativo común incorporaran en sus ordenamientos jurídicos aquellas especificidades que consideren precisas.**
7. En todo caso, aunque postulamos que tal regulación debe existir a los efectos de otorgar seguridad jurídica a las AAPP y operadores en los mercados, **la misma, insistimos, debe ser mínima y flexible.**
8. Entre los **temas** que dicha regulación jurídica con rango de ley a aprobar debiera incluir se encuentran las cuestiones claves que eviten una remisión en blanco, constitucionalmente prohibida, a futuros reglamentos u ordenanzas municipales y a los concretos protocolos de pruebas que puedan aprobarse.
9. Así, se debiera realizar una regulación de la **posibilidad de la experimentación**, del necesario respeto del **principio de igualdad**, de **proporcionalidad** y de **buena administración**, en los términos antes expuestos.
10. En este sentido, la **experiencia francesa**, con todos los matices derivados de tratarse de un estado mucho más centralizado que el español, **nos parece de un interés extraordinario, puesto que lleva décadas afrontando tanto la construcción de un sistema jurídico de la experimentación como su aplicación en la práctica con centenares de experimentaciones**, en ámbitos tan relevantes como la legislación de control del precio de los alquileres de vivienda, por ejemplo. En este ámbito, **evitando trasplantes automáticos, la fertilización cruzada (*cross-fertilization*)** entre ordenamientos jurídicos puede ser una fuente de inspiración indudable y el estudio de las evaluaciones francesas un banco de experiencias para evitar los errores allí cometidos y avanzar aprendiendo de sus aciertos.
11. Más allá de la necesaria regulación del marco general de la experimentación, **se recomienda incrementar su práctica, especialmente en el nivel local, y avanzar hacia una experimentación de calidad.** Para lograrla, es preciso **garantizar en la medida de lo posible la validez interna de los experimentos que se realicen**, esto es, la medida en que estos permiten excluir explicaciones de los resultados observados distintas del tratamiento experimental, pudiendo

afirmarse que el experimento es la causa de los cambios observados. Para ello, es preciso establecer un testigo, contrafactual o sistema de control, un objeto en el que no se efectúa la modificación experimental. Si se trata de experimentos afectando a personas, las muestras deberán estar integradas por individuos con características similares, de tamaño adecuado, con asignación aleatoria de los participantes a los grupos experimental y de control y con **las adecuadas medidas de control que eviten la afectación de esa validez interna.**