

Resum executiu

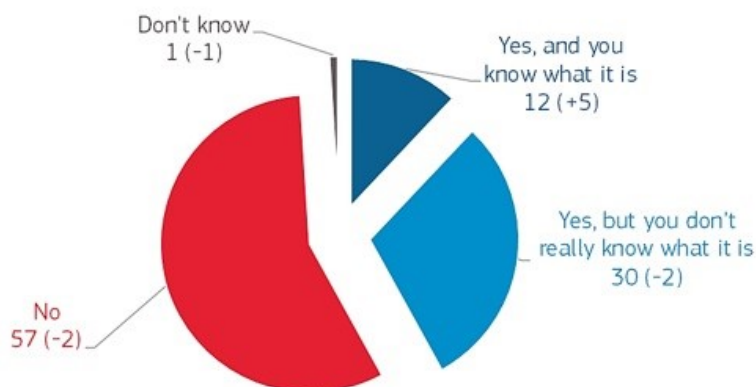
L'Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació és una **publicació anual** de la **Fundació Democràcia i Govern Local, amb la col·laboració de la Federació de Municipis de Catalunya** i el suport de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència, que analitza cada any, mitjançant participació de reconeguts experts de diferents disciplines (Dret, Economia, Gestió Pública, Ciència Política...), les principals **qüestions relacionades amb el bon govern i la bona administració**.

L'Anuari es prepara amb la **celebració prèvia d'un [Living Lab](#)**, és a dir, una metodologia per innovar en reptes socials de manera col·laborativa, per compartir informació i experiències. Aquest mètode aporta contextos més creatius, amb horitzontalitat i empatia; més representatius, ja que la comunitat que hi participa (que va més enllà de la purament acadèmica) s'articula en funció del repte a resoldre, i que busca l'experimentació, la co-creació.

A l'Anuari s'aborden **temes com** la qualitat de la regulació, la protecció dels denunciants o alertadors (*whistleblowers*), l'impacte de les ciències conductuals en la gestió pública, els conflictes d'interessos, els codis ètics o de conducta, la intel·ligència artificial, la prevenció de la corrupció, l'avaluació de les polítiques públiques o el paper dels *lobbies*, entre d'altres. Aquests temes **són tractats** des d'una perspectiva acadèmica i de gestió pràctica, amb anàlisi de documents rellevants nacionals i internacionals i elaboració de models d'instruments de gestió que puguin ser útils, amb una atenció especial a l'àmbit local.

Com és sabut, a més de en normes jurídiques i en la jurisprudència espanyoles, el dret a una bona administració es troba reconegut a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea -aprovada l'any 2000 i incorporada al Tractat de la Unió Europea (Tractat de Lisboa), de 13 de desembre de 2007, ratificat per Instrument de 26 de desembre de 2008, a l'article 6- i és molt freqüentment aplicat pel Tribunal Europeu de Drets Humans. La Comissió Europea va publicar el 2019 [una enquesta de l'Eurobaròmetre](#) sobre el coneixement de la Carta per part de la ciutadania. Segons la mateixa, encara que la situació ha millorat lleugerament des del 2012, només el 42% dels entrevistats havia sentit parlar de la Carta i només el 12% en coneixia el contingut.

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



(March 2019 - June 2012)

Els resultats també mostren que sis de cada deu enquestats voldrien tenir més informació sobre la Carta i sobre on acudir en cas de vulneració dels seus drets.

En fi, la importància de la bona administració ha estat tornada a posar en relleu recentment per l' [estudi de 2023 sobre la bona administració als estats europeus](#) impulsat pel govern suec.

En aquest context, l'*Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació 2022*, publicat el 2023 i dirigit pels professors Ponce (UB) i Villoria (URJC) i coordinat pel prof. Capdeferro (UB), es dedica en bona part, encara que no únicament, a l' **experimentació en el desenvolupament de polítiques públiques i normes jurídiques, amb especial atenció al món local, perquè es tracta d'un tema encara poc explorat a Espanya i necessitat de reflexió per a la seva creixent aplicació a la pràctica.**

L'Anuari **inclou, en primer lloc, diversos estudis doctrinals de reconeguts especialistes.** Així, s'inclou l'**anàlisi transversal del professor Descalzo sobre el bon govern** en general, la relació amb els conceptes de bona governança i administració i l'aplicació específica a l'àmbit local.

El professor Doménech contribueix amb un estudi sobre la **definició** dels experiments en relació específicament amb les regulacions jurídiques, se'ns descriuen **els seus tipus més destacats** i se'ns explica la **utilitat** de les regulacions experimentals, així com els **límits jurídics** de les mateixes, incloent-hi a la seva part final **un annex** amb alguns dels experiments que el Dret espanyol preveu.

El **segon estudi és l'elaborat pel senyor Menéndez-Morán, referit a la transició energètica i les sandboxes regulatòries.** Segueix l'Anuari amb l'article d'**Estelle Chambas, doctora en Dret Públic i docent a la Universitat de París Panthéon-Assas,** que ens presenta un interessantíssim panorama de l'experimentació, el Dret i les polítiques públiques a França, **que pot ser de gran interès com a inspiració per a futurs desenvolupaments a Espanya, atesa la proximitat cultural, social i jurídica del país veí.**

Es clou la secció d'estudis doctrinals amb l'aportació dels senyors López i Contreras aportant una visió sobre el tema des de la perspectiva rellevant de la **Comissió Nacional del Mercat i de la Competència.**

Dos són els **textos que incloem a la secció de “pràctiques”**. Un primer article correspon al professor **Bru Laín** i té per títol **“Política basada en evidència i experiments de renda bàsica: el cas de Barcelona”**. El segon el signa el senyor **David Agrait** i es titula **“Bancs de proves i d'experimentació normativa a l'àmbit local: l'ordenament de la ciutat de Madrid. Consideracions per a l'elaboració i la tramitació d'ordenances municipals *sandbox*”**.

Es tanca l'Anuari amb les seccions habituals sobre bona administració i bon govern en general de **documents** d'interès, **jurisprudència** internacional i nacional seleccionada i comentada i **bibliografia** rellevant seleccionada i comentada.

A la vista del previ Living Lab celebrat i de les anàlisis incloses en aquest Anuari de 2022, es poden destacar aquí les **conclusions següents (un total de 13) que, al seu torn, impliquen propostes i recomanacions per als reguladors i gestors públics (un total d'11)**:

Conclusions:

1. És **perfectament possible** des d'un punt de vista jurídic i metodològic **realitzar avui dia experiments a Espanya**, com a elements de la metodologia empírica, en ciències socials, incloent-hi el Dret, igual que s'ha fet des de sempre en les ciències naturals, incloent-hi experiments regulatoris o normatius, com des de fa anys ja s'està efectuant a altres països del nostre entorn i com a Espanya s'ha començat a fer recentment amb la figura de les *sandboxes*.
2. Es pot sostenir que **la possibilitat jurídica de fer experimentacions ve avalada per la pròpia CE**, que en els seus art. 31.2 i 103.1 estableix els principis de bona administració d'eficiència, economia i eficàcia en l'activitat pública.
3. L'experimentació en el desenvolupament de polítiques públiques i normes jurídiques **enllaça amb el tema de l'avaluació de polítiques públiques, actualment regulada al nivell estatal a la Llei 27/2022**, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques a l'Administració General de l'Estat.
4. Aquesta norma assenyala a l'art. 2 que una política pública és “el conjunt d'actuacions dirigides a la satisfacció de l'interès general o a la solució d'un problema o necessitat públics, **en qualsevol de les seves formes de desplegament en normes**, estratègies, plans, programes, mesures o qualsevol altra denominació equivalent”. Així mateix, la seva DA 5 assenyala que “L'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques col·laborarà amb els ministeris competents per raó de la matèria en l'elaboració de les metodologies d'avaluació *ex ante* referides a la previsió d'impactes de la Memòria de l'Anàlisi d' Impacte Normatiu”.

D'altra banda, el seu art. 10 assenyala els diferents tipus d'avaluacions en funció de la fase temporal de la política pública, mentre que el 26 indica que “Cada ministeri assegurarà la realització d'una avaluació *ex ante* i una avaluació *ex post* d'aquelles polítiques públiques del seu àmbit competencial que tinguin especial repercussió en el pressupost o siguin de gran rellevància pel seu impacte esperat a l'àmbit social o econòmic. Reglamentàriament s'aprovaran els criteris pels quals

es determinarà la rellevància de les polítiques públiques en termes pressupostaris, econòmics i del seu impacte social” així com que “3. Les avaluacions *ex ante* de l'apartat 1 tindran per finalitat analitzar, amb un enfocament transversal i participatiu, el valor públic de les actuacions objecte d'anàlisi. A aquests efectes són rellevants aspectes com l'impacte en la igualtat de gènere, en matèria de reptes demogràfic, en la transformació digital, en la transició verda, o en les repercussions en l'àmbit de la infància, la inclusió social o la racionalitat administrativa, entre d'altres”.

5. **Hi ha diferents tipus d'experiments que es poden fer per avaluar polítiques públiques**, també les incloses en normes jurídiques. A l'àmbit regulatori, la caixa d'eines de la *better regulation* de la Unió Europea de 2021 ha inclòs les *sandboxes* regulatòries com un mètode emergent a emprar.
6. Si bé l'experimentació, almenys a la lletra de la llei, no és desconeguda entre nosaltres abans de l'era *sandbox*, **les iniciatives han estat escasses** en comparació amb altres països del nostre entorn, també a nivell local.
7. **En l'àmbit jurídic formal**, cal esmentar les proves pilot reguladores que contemplava la legislació catalana des de 1989, i ara s'inclouen a la llei catalana de transparència, accés a la informació i bon govern, en què s'indica que “L'Administració pública pot promoure proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per verificar la seva idoneïtat. Aquestes proves pilot s'han d'aplicar mitjançant convenis subscrits amb les entitats representatives dels sectors afectats, amb els efectes i les condicions que determini el conveni”, art. 64.4 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
8. **L'instrument experimental que està destacant des de fa uns anys són les *sandboxes***. En els darrers anys s'han desenvolupat aquests bancs de prova reguladors a l'àmbit financer (*Fintech*) i energètic a Espanya, seguint l'estela d'altres països.
9. **En l'àmbit del sector financer**, les *sandboxes* han estat regulades de forma pionera a Espanya per la [Llei 7/2020, de 13 de novembre, per a la transformació digital del sistema financer](#). En el preàmbul d'aquesta llei, es presenta la *sandbox* regulatòria en els termes següents: “*El Títol II es configura com la part central de la Llei, ja que regula l'espai controlat de proves, és a dir, amb característiques pròpies, cosa que a l'àmbit europeu i internacional s'anomena regulatory sandbox. Es tracta d'un conjunt de disposicions que emparen la realització controlada i delimitada de proves dins d'un projecte que pot aportar una innovació financera de base tecnològica aplicable al sistema financer, definida com aquella que pugui donar lloc a nous models de negoci, aplicacions, processos o productes amb incidència sobre els mercats financers, la prestació de tot tipus de serveis financers i complementaris o l'exercici de les funcions públiques en l'àmbit financer*”.
10. Seguint el camí del sector financer, Espanya també compta amb una ***sandbox* en l'àmbit energètic**. El desenvolupament de la *sandbox* en matèria energètica està inclòs al component 8 del Pla estatal de Recuperació, Transformació i Resiliència, transició energètica justa i inclusiva [16062021-Componente8.pdf \(lamoncloa.gob.es\)](#) (C8 R4 *sandboxes* o bancs de proves reguladors).

11. En aquest àmbit, el [Reial decret llei 23/2020, de 23 de juny, pel qual s'aproven mesures en matèria d'energia i en altres àmbits per a la reactivació econòmica](#), a l'art. 4.11 va introduir una disposició addicional vint-i-tresena a la [Llei 24/2013, de 26 de desembre, del Sector Elèctric](#), segons la qual “es podran establir bancs de proves regulatoris en què es desenvolupin projectes pilot per tal de facilitar la recerca i innovació en l'àmbit del sector elèctric”, emparats en convocatòries del Govern en què es podran establir les particularitats i, si escau, determinades exempcions de les regulacions del sector elèctric que correspongui. Finalment, el model previst legislativament s'ha desenvolupat mitjançant el [Reial decret 568/2022, d'11 de juliol, pel qual s'estableix el marc general del banc de proves regulatori per al foment de la investigació i la innovació al sector elèctric](#):

“D'aquesta manera, en virtut de l'habilitació que la disposició addicional vint-i-tresena de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, atorga al Govern, mitjançant aquest Reial decret es contribuirà a la transformació del sector elèctric facilitant el procés innovador pretès al emparar, de forma controlada, delimitada i supervisada per l'Administració competent, la realització de proves per al desenvolupament de projectes pilot amb alt potencial innovador que redundaran finalment en benefici del consumidor, del sector elèctric i de la societat en general.”

El seu art. 23 es refereix, precisament, a l'aprenentatge regulatori:

“Article 23. Aprenentatge regulatori.

La informació extreta del desenvolupament dels projectes pilot, així com de la memòria prevista a l'article 19, serà tinguda en compte en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i de reglaments, d'acord amb allò establert a l'article 26.1 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern”.

12. La realització d'experiments en l'àmbit de les polítiques públiques i de la regulació presenta **diverses utilitats**. Permet que la regulació acompanyi les innovacions socials en temps adequat **evitant retards**, ajuda a detectar **efectes secundaris o col·laterals** i, en el cas dels negatius, a prevenir-los, obre la possibilitat que els poders públics i la societat civil obtingui **informació valuosa, legítima** les decisions, facilita els procediments de **canvi i innovació** persuadint possibles agents reticents, serveix per afrontar **contextos de gran complexitat i incertesa** i connecta, en definitiva, amb la **millora de la gestió pública i el dret a una bona administració dels ciutadans**, donant pas a **processos d'aprenentatge regulatoris i retroalimentació entre sectors diferents**.

En aquests espais de prova es detecten projectes que es relacionen amb absència de regulació, incertesa i inseguretat jurídica, cosa que és **útil per conèixer llacunes jurídiques**. D'altra banda, si bé no hi ha obligació jurídica de revisió de la regulació, aquestes proves **ajuden molt a comprendre el sector i proveeixen d'expertise als reguladors**, sent **també positius per a les empreses privades** que concorren i veuen els seus projectes avalats com a interessants pels mateixos.

13. Així mateix, la realització d'experiments en l'àmbit de les polítiques públiques i de la regulació **presenta diversos límits jurídics**.

Entre ells, la necessitat de respectar el **principi de legalitat i la reserva de llei** si s'incideix sobre drets sotmesos a aquesta; el **principi d'igualtat**, que no es viola si es justifica el tractament diferent donat a situacions diferents i l'existència d'un interès general que el fonamenta; el **principi de proporcionalitat**, que exigeix la menor restricció possible dels drets dels afectats per l'experimentació i que els seus beneficis de tota mena superin els costos o el dret i el principi a **una bona administració**, que exigeix que l'experimentació es desenvolupi per les autoritats amb la deguda diligència i la cura deguda.

Recomanacions:

1. **El punt de partida a Espanya, especialment a nivell local, és la molt baixa qualitat de les regulacions i la seva proliferació descontrolada**, sense pràcticament cap avaluació de la seva eficàcia, com hem tingut ocasió d'exposar en altres Anuaris. **Es recomana la utilització de l'experimentació com a element de contenció de la marea normativa i com a instrument de millora regulatòria**, que permeti constatar mitjançant l'avaluació de l'experiment, si una llei, reglament, pla o ordenança municipal han complert els objectius fixats en posar-se en marxa experimentalment o no, i en aquest últim cas procedir a modificar-lo o cessar-ne els efectes.
2. **La utilització de l'experimentació no prosperarà a Espanya sense una formació adequada dels gestors públics** encarregats de desenvolupar polítiques públiques i aprovar regulacions. De la mateixa manera, la nostra cultura juridicoadministrativa i els límits jurídics que s'han de respectar amb l'experimentació, tan desconeguda al nostre país, **recomanen l'aprovació d'un marc jurídic general, senzill i flexible, que en consagri la possibilitat i els límits**.
3. Pel que fa a la **formació dels gestors públics** en temes d'experimentació, es tracta novament d'una qüestió crucial, que ja vam exposar amb caràcter general en el primer Anuari dedicat a la qualitat normativa. Sense el saber fer adequat, el text de les normes pot quedar en paper mullat. Per això, la tasca al respecte és crucial. L'exemple català, on la previsió normativa, certament escassa, també és veritat, ha existit des del 1989 resulta interessant.
4. Quant a aquest **marc jurídic general, senzill i flexible, és possible ja induir-lo de les regulacions sectorials aprovades en l'àmbit financer i energètic, així com de les experiències d'aplicació que s'estan desenvolupant**. En la nostra opinió, **les competències estatals en matèria de bases del règim jurídic i de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE) permetrien l'aprovació del mateix, que s'hauria d'incloure a la LPAC de 2015**, entre els art. 129 i seg. dedicats a l'exercici de la potestat reglamentària i l'elaboració de projectes de llei. En la seva regulació, s'han de tenir present les directrius establertes pel TC especialment a la seva STC 55/2018, sobre les possibilitats i límits de la regulació estatal.
5. Així mateix, aquestes competències estatals respecte a l'àmbit local recomanarien la modificació de la LBRL, especialment de l'art. 49 referit al procediment

d'elaboració de normes locals, no modificat des de 1985. Aquesta modificació podria establir les directrius generals per a l'experimentació a l'àmbit local.

6. Juntament amb aquesta possible regulació bàsica estatal, induïda de la normativa sectorial ja existent, **convindria que les comunitats autònomes i els ens locals en l'àmbit de les seves competències d'autoorganització, desenvolupament de les bases estatals de règim jurídic i del procediment administratiu comú incorporeassin als seus ordenaments jurídics aquelles especificitats que considerin precises.**
7. En tot cas, encara que postulem que aquesta regulació ha d'existir als efectes d'atorgar seguretat jurídica a les AAPP i operadors als mercats, **aquesta insistim ha de ser mínima i flexible.**
8. Entre els **temes** que aquesta regulació jurídica amb rang de llei a aprovar hauria d'incloure hi ha les qüestions claus que evitin una remissió en blanc, constitucionalment prohibida, a futurs reglaments o ordenances municipals i als concrets protocols de proves que es puguin aprovar.
9. Així, s'hauria de fer una regulació de la **possibilitat de l'experimentació**, del respecte del **principi d'igualtat**, de **proporcionalitat** i de **bona administració**, en els termes abans exposats.
10. En aquest sentit, l'**experiència francesa**, amb tots els matisos derivats de tractar-se d'un estat molt més centralitzat que l'espanyol, **ens sembla d'un interès extraordinari, ja que fa dècades que afronta tant la construcció d'un sistema jurídic de l'experimentació com la seva aplicació a la pràctica amb centenars d'experimentacions**, en àmbits tan rellevants com la legislació de control del preu dels lloguers d'habitatge, per exemple. En aquest àmbit, **evitant trasplantaments automàtics, la fertilització creuada (*cross-fertilization*)** entre ordenaments jurídics pot ser una font d'inspiració indubtable i l'estudi de les avaluacions franceses un banc d'experiències per evitar els errors comesos i avançar aprenent dels seus encerts.
11. Més enllà de la necessària regulació del marc general de l'experimentació, **es recomana incrementar-ne la pràctica, especialment en el nivell local, i avançar cap a una experimentació de qualitat.** Per aconseguir-la, cal **garantir en la mesura que sigui possible la validesa interna dels experiments que es realitzin**, és a dir, la mesura en què aquests permeten excloure explicacions dels resultats observats diferents del tractament experimental, podent afirmar-se que l'experiment és la causa dels canvis observats. Per fer-ho, cal establir un testimoni, contrafactual o sistema de control, un objecte en què no s'efectua la modificació experimental. Si es tracta d'experiments afectant persones, les mostres han d'estar integrades per individus amb característiques similars, de mida adequada, amb assignació aleatòria dels participants als grups experimental i de control i amb les mesures de control adequades que evitin l'afectació d'**aquesta validesa interna.**