

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 de los Mercados y 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 se busca la experimentación, la co-creación.

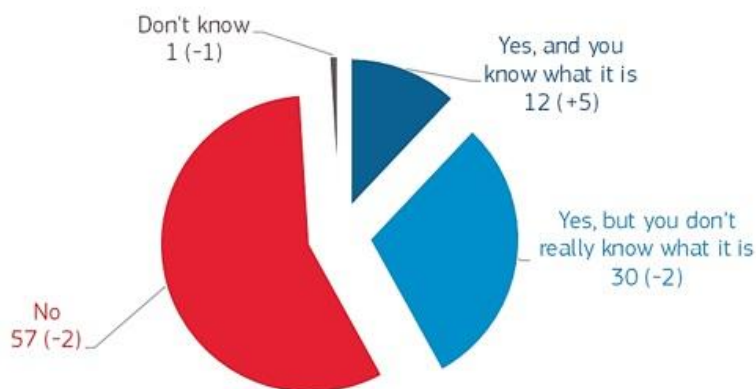
En el Anuario se abordan **temas como** la calidad de la regulación, el impacto de las ciencias conductuales en la gestión pública, los conflictos de intereses, los códigos éticos o de conducta, la inteligencia artificial, la prevención de la corrupción, la evaluación de las políticas públicas o el papel de los *lobbies*, entre otros. 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.

El primer *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, publicado en junio de 2020, se ocupa principalmente de la **calidad normativa a diez años de los efectos vinculantes de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconoce en su art. 41 el derecho a una buena administración de las personas** (y de la transposición de la Directiva de Servicios y a cinco años de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, en adelante LGUM).

La Comisión Europea publicó en 2019 [una encuesta del Eurobarómetro](#) sobre el conocimiento de la Carta por parte de la ciudadanía.

Según la encuesta del Eurobarómetro, 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.

A la vista de los distintos estudios incluidos en el Anuario de 2019, se pueden destacar las siguientes **conclusiones (10)** y **propuestas de actuación futuras (10)**.

a) Conclusiones

1. Es indudable la **importancia de la calidad normativa** para el buen gobierno y la buena administración. La buena gestión pública se vincula al cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, por lo que la mejora de la regulación debe integrarse como un elemento relevante en una política de integridad institucional con una necesaria concepción holística.

Existe una **íntima conexión entre la calidad institucional y la buena regulación**. Si nuestra calidad institucional mejorara hasta alcanzar el mismo nivel que ocupa la productividad de nuestra economía entre los países del mundo, esto se traduciría en un incremento de nuestra riqueza (medida por nuestro PIB) *de un uno por ciento anual durante un periodo de unos quince años*.

2. La buena regulación es **relevante para la sostenibilidad económica, social y ambiental.**

- Desde la primera perspectiva, la buena regulación es importante para los Gobiernos y las AA. PP., puesto que contribuye a un **uso más eficiente y económico de los recursos presupuestarios públicos.** También lo es para las empresas privadas y los ciudadanos, puesto que una buena regulación **reduce las cargas administrativas para las empresas,** manteniendo solo las necesarias para el interés general.

- La buena regulación es igualmente trascendente para lograr una **justa competencia.** Como es sabido, son los ciudadanos/consumidores los beneficiarios últimos de la competencia económica efectiva, pues las empresas se esfuerzan por ser mejores que sus competidoras y, por tanto, para ganar clientes, reducen sus precios y aumentan la calidad de sus productos o servicios.

Mediante la innovación y el progreso técnico se mejora el bienestar de los ciudadanos/consumidores. Por tanto, **una buena regulación contribuye a incentivar la actividad económica y favorece el crecimiento de la economía, y en definitiva la prosperidad de los ciudadanos**

- En conjunto, cumplir con los criterios y principios de buena regulación es una condición necesaria **para que las normas sean realmente efectivas,** esto es, para que alcancen los objetivos de interés general para los que fueron creadas y diseñadas.

3. En los niveles estatal, autonómico y, especialmente, local, **la buena regulación no ha estado incluida, hasta muy recientemente, en la agenda política y administrativa.** Especialmente olvidada ha estado la evaluación de los impactos de la normativa tras su aprobación. Este descuido tradicional es **especialmente constatable en el ámbito local.**

4. **Los movimientos internacionales con incidencia en España y la aprobación en la última década de un conjunto de normas sobre la buena regulación** (p. ej., Directiva de Servicios y normativa interna para su transposición, Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015, LGUM) han impactado en esa situación tradicional de abandono de la calidad

normativa, que, con lentitud, especialmente acusada en el nivel local, está pasando a ocupar mayor importancia.

5. Según los **datos empíricos de que se dispone**, el grado de aplicación por parte de las Administraciones locales de los mecanismos de análisis *ex ante* y *ex post* a los que se refiere dicha legislación **es muy bajo**. Asimismo, **el número de normas locales existente parece ser muy alto**. Un estudio empírico de 2017 constató la existencia de más de 17 000 regulaciones en vigor solo en la Comunidad Autónoma catalana.

6. En consecuencia, **el impacto de la legislación sobre mejora de la regulación ha empezado a ser relevante en el ámbito local, sobre todo como respuesta a las *malas prácticas* constatadas judicialmente**.

Existen ya numerosas sentencias judiciales que están controlando, y anulando, regulaciones locales. Los estudios incluidos en este Anuario muestran algunos sectores donde la mala regulación que entorpece la competencia ha sido especialmente identificada.

Así, los estudios han constatado esa deficiente regulación local (entendiendo regulación en un sentido amplio, abarcando el dictado de normas e intervenciones locales mediante actos) especialmente en ciertos ámbitos, como los siguientes:

- **las reservas profesionales** (los requisitos establecidos por los ayuntamientos sobre el técnico competente para firmar un proyecto concreto). Así, en el ámbito de servicios profesionales son habituales problemas detectados relativos a actuaciones de ayuntamientos que rechazan la otorgación de una licencia o un certificado por considerar que un determinado técnico no es competente para su firma. Es el caso de problemas vinculados con el otorgamiento de las denominadas licencias de segunda ocupación, y de cuestiones relacionadas con la firma de Informes de Evaluación de Edificios.
- **la regulación de los taxis y los vehículos de transporte con conductor (VTC)**.
- **la suspensión o denegación de licencias** urbanísticas, o los requisitos previstos para obtenerlas, para la instalación de comercios y actividades económicas (gasolineras, establecimientos de hostelería, viviendas de uso turístico, la implantación de superficies comerciales,

regulación de mercadillos, la comercialización de productos o la regulación de horarios a través de determinaciones de zonas de gran afluencia turística).

- **las telecomunicaciones:** el establecimiento de requisitos a nivel local para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones, en especial en materias como el despliegue de redes y la instalación de antenas de telecomunicaciones, o sobre las emisiones radioeléctricas.

- **la contratación pública:** determinados requisitos o cláusulas de pliegos de prescripciones técnicas en el ámbito local, entre otros, en temas de gestión de residuos, transporte escolar, gestión de aparcamientos o labores de control e inspección de ayuntamientos.

- **las licencias de actividad:** casos relativos, en general, a la otorgación de licencias de actividad o apertura -por cuestiones diferentes a la definición del técnico competente para la firma de los proyectos técnicos- tanto de forma individual como general (contra procesos de moratoria).

- **los servicios funerarios:** acceso discriminatorio al uso de tanatorios municipales.

- **la ocupación de dominio público:** cuestiones relativas a la ocupación de dominio público para el ejercicio de actividades económicas, en relación con la instalación de terrazas, instalación de neumáticos, ocupación de paseo marítimo, instalación de carteles u ocupación de camión asador, por ejemplo.

7. La **participación de la Administración local** en el proceso de implementación de la **LGUM ha sido reducida hasta el momento.**

8. Respecto al ámbito local, **no existen ni están previstos en la LGUM los denominados por la Ley (art. 26.4) “Puntos de Contacto de Unidad de Mercado y Solución de Diferencias” (PUC), ni siquiera en los grandes municipios.** No está prevista **tampoco normativamente una especial difusión o actuación de los organismos representativos de los entes locales para la resolución de casos o para la difusión de casos resueltos.**

9. **El contenido del art. 49 LBRL, que regula la elaboración de las normas locales, ha quedado completamente desfasado** y al margen del movimiento de la mejora de la regulación estatal y autonómico.

10. **Respecto a la gobernanza de la regulación en España, se detecta una falta de colaboración y cooperación entre los distintos niveles de producción normativa.** Asimismo, mientras los niveles estatal y autonómico disponen ya de unidades administrativas específicas de mejora de la regulación, **en el mundo local estas son inexistentes.**

b) Propuestas

En función de estas conclusiones que se desprenden de los estudios del Anuario, se han realizado por los autores las siguientes **10 propuestas concretas**, referidas a **tres aspectos**: al **perfeccionamiento de la normativa** referida a la buena regulación, a la **gestión pública** y al **cambio cultural** necesario (quizás el aspecto de mayor relevancia para lograr los otros):

A. Desarrollo de actividades de formación:

1. Para cargos electos, altos cargos y empleados públicos locales (con especial incidencia en los secretarios de ayuntamiento), sobre la **importancia de la calidad normativa** para el buen gobierno y la buena administración y la sostenibilidad económica, incluida la promoción de la competencia, social y ambiental.
2. Sería recomendable una especial incidencia en dicha formación **sobre aquellas áreas detectadas en este Anuario en las que existen malas prácticas de regulación locales.**
3. Dada la repetición de problemas similares en ayuntamientos distintos, sería interesante la **elaboración y publicación de un Manual específico** al respecto para el ámbito local, y una **profundización del trabajo con las asociaciones más representativas y los ayuntamientos de mayor población.**

B. Cambios normativos:

4. **Modificación de la LGUM:** Sobre los denominados por la Ley (art. 26.4) **“Puntos de Contacto de Unidad de Mercado y Solución de Diferencias”** (PUC), para prever vías de comunicación y colaboración más específicas de estos con, como mínimo, los grandes municipios.
5. **Modificación de la LGUM:** Asimismo, inclusión también en el futuro en la LGUM de una previsión para la **difusión o actuación**

de los organismos representativos de los entes locales para la resolución de casos o para la difusión de casos resueltos.

6. Modificación del contenido del art. 49 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y legislación de desarrollo autonómica, que regula la elaboración de las normas locales, para alinearlo con el movimiento de la mejora de la regulación estatal y autonómico.

C. Buena Gobernanza de la Regulación: incremento de la colaboración y cooperación entre los distintos niveles de producción normativa y de **diseños organizativos adecuados** para promover la mejora de la regulación.

En particular:

7. Incremento de la participación de la Administración local en el proceso de implementación de la LGUM, lo que va asociado a las reformas normativas propuestas y a la formación sugerida.

Activación de mecanismos de cooperación y guía para ayudar a desarrollar los instrumentos de evaluación normativa.

8. Las Administraciones supramunicipales deberían disponer de unidades de mejora de la regulación, con personal especializado que pudiera dar apoyo al mundo municipal.

9. En ese sentido, allí donde existan unidades autonómicas de mejora normativa, por ejemplo, el caso catalán del Área de Mejora de la Regulación, **sería preciso aprovechar esa expertise** y avanzar hacia la colaboración de esa unidad especializada autonómica con el mundo local, dada su experiencia consolidada en este ámbito, dotándolas adecuadamente para asumir esta función.

10. Creación por los municipios de mayor población de sus propias unidades de mejora normativa, que deberían contar con personal adecuadamente formado.