

# Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19

JULI PONCE SOLÉ

*Catedrático de Derecho Administrativo  
en la Universidad de Barcelona*

MANUEL VILLORIA MENDIETA

*Catedrático de Ciencia Política y de la  
Administración en la Universidad Rey  
Juan Carlos de Madrid*

## 1. Presentación del Anuario

- 1.1. ¿Por qué un nuevo *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*?
- 1.2. ¿Cuál es el objeto del Anuario?
- 1.3. ¿Cuál es su enfoque epistemológico y metodológico?

## 2. Estudio introductorio a la edición de 2019

## 3. Mirando hacia el futuro: el impacto de la pandemia de COVID-19

## 4. Bibliografía

## 1

### Presentación del Anuario

#### 1.1

#### **¿Por qué un nuevo *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*?**

Nos complace presentar el nuevo *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, publicado por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

La publicación de este nuevo Anuario es fruto de un largo proceso de gestación, iniciado hace años. A lo largo de este tiempo, se ha podido detectar, mediante investigaciones y publicaciones previamente realizadas y contactos previos con el sector público, el sector privado y diversos académicos nacionales e internacionales, una necesidad de conocimiento de los desarrollos en materia de buen gobierno y mejora de la regulación

De especial utilidad al respecto han sido las dos sesiones desarrolladas por el *Living Lab* de la Universidad de Barcelona sobre Buen Gobierno y Regulación, celebradas en enero de 2019 y febrero de 2020, en las que intervinieron decenas de representantes de los sectores público y privado y académicos.

micos<sup>1</sup>. En las mismas se puso de relieve la creciente importancia del tema, tanto a nivel internacional como nacional, así como la existencia de una incipiente formación en estas materias, que debería poder contar con materiales de calidad y periódicamente actualizados.

Asimismo, en estas sesiones se constató la existencia de suficiente masa crítica académica y de *expertise* en el sector público en estas materias (con la creación de oficinas de mejora normativa, de agencias antifraude, de unidades relacionadas con aspectos éticos...), si bien también se detectó un aislamiento entre los desarrollos en marcha y una falta de conocimiento mutuo de lo que se está desarrollando.

La inexistencia de otro producto similar en el panorama nacional, con un análisis específico global semejante, de un tema que, como veremos, tiene conexiones, pero es distinto, con las cuestiones relacionadas con el derecho de acceso a la información y la publicidad activa, elementos vinculados concretamente a la transparencia, han sido también razones de peso para el lanzamiento el Anuario que el lector o lectora tiene ahora en sus manos.

---

1. Muy sencillamente expuesto ahora, un *Living Lab* es un sistema para innovar en retos sociales de manera colaborativa. Las principales diferencias entre el modelo *Living Lab* y otros modelos participativos tradicionales serían que 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 más innovadores, pues busca la experimentación, la cocreación con líneas de maduración más largas. Además, este tipo de *Living Lab* puede constituirse en un *hub* para compartir información y experiencias. Cada vez más, las universidades utilizan esta metodología. En el ámbito del buen gobierno, véase, por ejemplo, el *Living lab GovLab* de la Universidad de Nueva York: <http://thegovlab.org/learning-by-doing-the-govlabs-living-labs>

Específicamente, en el campo que ocupa al Anuario, un *Living Lab* puede servir para:

- Evaluar midiendo los impactos de las normas *ex ante*.
- Iniciar prácticas de evaluación *ex post*, muy escasas aún en España. La tarea académica de un *Living Lab* permite, en las apenas desarrolladas evaluaciones *ex post*, confiar en la institución universitaria pública para diseñar protocolos de evaluación, recoger datos, evaluarlos, etc., y ponerlos a disposición imparcial de reguladores y de regulados, con objetividad, imparcialidad y neutralidad.
- Realizar formación en buen gobierno y mejora de la regulación.
- Labor de banco de pruebas regulatorio, realizando test, pruebas piloto, *sandboxes*, etc., antes de aprobar una normativa. Ello es posible hacerlo en una fase temprana, incluyendo los momentos temporales anteriores al inicio, del procedimiento administrativo formal de aprobación de reglamentos o proyectos de ley.
- Foro de diálogo entre Administraciones y ciudadanos, entre reguladores y regulados, que permita avanzar en el conocimiento de los intereses públicos y privados implicados para la definición reguladora del interés general.

Con más detalle sobre el *Living Lab* de buen gobierno y regulación mencionado en el texto y que supuso el arranque del proceso de elaboración de este Anuario, puede consultarse:

<https://transjusblog.wordpress.com/2019/02/07/reunion-sobre-el-living-lab-buen-gobierno-y-regulacion-del-instituto-de-investigacion-transjus-de-la-universidad-de-barcelona>

Esta publicación, pues, busca satisfacer las necesidades de un conjunto amplio de interesados: juristas, economistas, abogados (dada la litigación creciente relacionada con los temas de este Anuario), gestores públicos (para el mejor cumplimiento de sus obligaciones jurídicas de buena administración) o altos cargos (vinculados por los principios de buen gobierno).

El Anuario puede interesar, por tanto, además de a académicos, a unidades internas de las AA. PP. encargadas de tramitar normas y planes o de desarrollar cartas de servicios y evaluaciones de políticas públicas y servicios públicos (así, secretarías generales técnicas, equivalentes autonómicos, secretarías de ayuntamientos, interventores locales, responsables de calidad y control de gestión...), a letrados parlamentarios, autonómicos y locales, miembros de órganos consultivos, de organismos de defensa de la competencia, o a escuelas de administración pública y otras entidades locales en sus cursos de formación, por ejemplo.

La doble dirección de la obra intenta garantizar una consideración transdisciplinar de aspectos vinculados con la gestión pública (considerando aspectos vinculados al Derecho, la ciencia política, la Economía o la gestión pública), única manera, entendemos, de abordar un problema *enrevesado* como lo es el logro de la mejora en el gobierno y la administración<sup>2</sup>. Luego volveremos sobre ello.

Esta publicación, pues, pretende ser útil, al intentar colmar las lagunas expuestas e impulsar temas relevantes hasta ahora aún poco tratados, con excepciones notables, para difundir el conocimiento, la reflexión y el análisis.

## 1.2

### ¿Cuál es el objeto del Anuario?

El título del Anuario expresa el objeto específico del mismo. Lo es el buen gobierno (y la buena administración asociada, como veremos), y respecto a él, entre otras cuestiones a las que de inmediato nos referiremos, especialmente, pero no únicamente, es objeto de interés la calidad de la regulación.

Tanto el buen gobierno como la buena administración tienen conexiones con la buena gobernanza. Como es sabido, modernamente, el paradigma de la *gobernanza* supone el reconocimiento de la existencia de redes integradas por actores públicos y privados en la toma de decisiones públicas (CERRILLO, 2005). Los principios de buena gobernanza (COMISIÓN EUROPEA, 2001) se diri-

---

2. Sobre los llamados *wicked problems*, que podríamos traducir por problemas enrevesados, complicados, y la necesidad de aproximaciones inter/transdisciplinares, véase por ejemplo PONCE SOLÉ (2018), y la bibliografía allí recogida.

gen a todos estos actores, mientras que la buena administración se refiere, en concreto, a los públicos.

Pero el buen gobierno y la buena administración poseen también perfiles propios que establecen diferencias con la buena gobernanza y entre estos dos conceptos mismos. Sin pretensión de profundizar en estos perfiles, pues ese es uno de los objetivos de este Anuario, precisamente, podemos ahora señalar algunos elementos de interés para la definición de su objeto.

La idea de *buen gobierno* se refiere al modo como los Gobiernos y los altos cargos desarrollan sus funciones (VILLORIA e IZQUIERDO, 2015). El buen gobierno ha adquirido carta de naturaleza jurídica entre nosotros a partir de la nueva oleada de leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno que, empezando por la estatal de 2013, se han aprobado en los últimos años en España. En referencia a estas leyes, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se ha visto obligado a recordar a un organismo público lo siguiente:

“...derivado del artículo 26.2 a), apartado 5.º, de la LTAIBG, es un principio general de buen gobierno actuar con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos. (...) constituye infracción leve, tipificada en el artículo 29.3 b) de la LTAIBG el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2. b)” (Resolución 653/2018).

Por su parte, la *buena administración* hace referencia al modo como son desarrolladas las funciones administrativas, siendo el concepto de *mala administración* (bien negligente, bien dolosa, esto es corrupción; CAPDEFERRO, 2016) su opuesto<sup>3</sup>.

Diversa normativa a nivel internacional y nacional consagra el buen gobierno y la buena administración. Así, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41)<sup>4</sup>, precepto aplicado en numerosas sentencias del TJUE, que en 2019 ha cumplido una década de efectos vinculantes desde

3. El art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se refiere, precisamente, a la “mala administración” en relación con la labor del Defensor del Pueblo.

4. “Artículo 41

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
- la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>5</sup>, y la Convención Europea de Derechos Humanos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En España, la Constitución española se refiere a la buena administración de modo implícito (TOMÁS, 2004, PONCE, 2001), y los más modernos estatutos de autonomía recogen explícitamente el derecho a una buena administración<sup>6</sup>, el cual es ya aplicado cotidianamente para la resolución de concretos conflictos por el Tribunal Supremo español y los tribunales de justicia de las comunidades autónomas, los cuales cuentan ya con centenares de sentencias al respecto.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo español, Sala contencioso-administrativa, de 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018), ha señalado como doctrina casacional lo siguiente:

“...del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles...”.

En este sentido, pues, el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas,

---

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

5. Art. 6 del Tratado de la Unión Europea:

“Artículo 6.1 (antiguo artículo 6 TUE)

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”.

6. Ténganse en cuenta el art. 30 del Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; el art. 31 del Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; el art. 14 del Estatuto de Autonomía balear, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; el art. 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre; el art. 9 de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, al Estatuto de Autonomía valenciano, y el art. 32 de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

y se distinguen por la específica función a la que se refieren, aunque en ocasiones, sobre todo la buena gobernanza y el buen gobierno, se utilicen de forma indistinta, dependiendo del contexto y del idioma que se emplee (ADDINK, 2014).

Las nociones de buena gobernanza, buen gobierno y buena administración comparten una preocupación iniciada a finales del siglo pasado y de plena actualidad en el siglo XXI sobre cómo se ejerce el poder. Este no solo tiene que actuar sin vulnerar el ordenamiento jurídico y no puede omitir su actuación cuando esta es debida, lo que ha dado lugar más recientemente al control de la inactividad administrativa, sino que ahora debe actuar, además, no de cualquier modo. En este último estadio en el que nos encontramos, no es suficiente con no vulnerar la ley o no actuar cuando es debido, sino que el modo de actuar también es relevante para la gestión pública, el Derecho y el derecho a una buena administración de las personas.

Si bien la buena administración ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia y grandes especialistas en temas administrativos se han dedicado a ella (como es el caso de HARIOU, como ha documentado MATILLA, 2017), la tecnificación de esta y su aplicabilidad en la mejora del poder ejecutivo se han producido, en realidad, en las últimas décadas. En ese sentido, CASSESE ha señalado cómo *el siglo XXI debe ser el siglo de la buena administración* (CASSESE, 2009). La ya abundante y creciente bibliografía especializada en el buen gobierno y la buena administración parece ser uno de los indicadores de que nos hallamos en ese camino<sup>7</sup>.

En fin, por emplear de nuevo las palabras del propio Tribunal Supremo español (sentencia de la Sala contencioso-administrativa de 7 de noviembre de 2017, rec. núm 228/2016), el derecho a una buena administración, recogido como hemos visto, entre otras normas, en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, trata, “en síntesis, de la tradicional idea del ‘buen gobierno’ en la gestión pública”, implicando, entre otras cosas, que “la Administración pública no puede permanecer impasible y debe actuar con la diligencia debida propia del derecho a una buena administración”.

---

7. Por solo citar algunos libros monográficos sobre la materia de los últimos años (dejando de lado, pues, a artículos y a otros libros que consideran el tema pero no lo incluyen en su título), aparte de los ya referidos en el texto, y además de los que pueden encontrarse en la bibliografía de esta primera edición del Anuario, podemos ahora aludir a los siguientes, publicados en diversos países y distintos idiomas: WOODHOUSE, D. (1997), WAKEFIELD, J. (2007), CERRILLO, A. (coord.) (2007), SERIO (2008), NASSIS, C. (2009), BOUSTA, R. (2010), ÁVILA, C. M.<sup>a</sup> y GUTIÉRREZ, F. (2011), GIUFFRIDA, A. (2012), ÁVILA, C. M.<sup>a</sup> (2013), MANCILLA, F. (2014), CHEVALIER (2014), JUÁREZ FREITAS (2014) o ROSANVALLON (2015), entre otros.

En el caso español, el pionero en la consideración de la buena administración tras la Constitución fue el profesor BASSOLS COMA (1982).

Partiendo de esta inquietud, con relevantes implicaciones prácticas, que este Anuario espera ir analizando y desgranando, serían posibles temas conectados con el objeto de este; por ejemplo, cuestiones como las que se indican en la siguiente lista, que supone un *numerus apertus*, no *clausus*:

- Mejora de la regulación.  
La expresión regulación, como es sabido, es anfibológica, con distintos significados en función de la disciplina que la aborda (por ejemplo, Economía y Derecho) e incluso dentro de una disciplina, como es el caso del Derecho, donde la regulación alude a una función pública que se ha ido perfilando en los últimos años, al calor de las privatizaciones y liberalizaciones, en conexión con el surgimiento de las Administraciones reguladoras independientes, pero también, más clásicamente, a la aprobación de normas jurídicas por el poder legislativo y ejecutivo.  
Sin renunciar a considerar esos diversos aspectos, el Anuario prestará especial –si bien no única– atención a la cuestión normativa, ámbito que incluye reflexiones sobre la elaboración de las normas y el papel de los principios de buena regulación, así como las evaluaciones *ex ante* – medición de cargas administrativas, con metodologías como el *standard cost model*, realización de experimentos y papel de las llamadas *sandboxes*, por ejemplo).
- El impacto de los avances de las ciencias conductuales en el comportamiento administrativo, con análisis del papel de los denominados *nudges*, esto es, acicates no económicos basados en la psicología cognitiva que la Economía (donde destaca la figura de THALER, Premio Nobel de Economía en 2017) y el Derecho (donde sobresalen los trabajos de SUNSTEIN) conductuales están utilizando desde hace años. Estos avances científicos han llevado a innovaciones en numerosos países, aún no en España, con la creación de unidades administrativas específicas de mejora de las políticas públicas usando esta metodología (GARCÍA, 2019).
- La prevención, detección y gestión de los conflictos de intereses, de gran relevancia, a pesar de ser un tema solo tratado muy recientemente entre nosotros (por ejemplo, PARLAMENTO DE CATALUÑA y OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA, 2016).
- El papel de los códigos éticos o de conducta respecto a la integridad, que solo ha empezado a ser explorado muy recientemente (una visión del contexto y situación actual en diversos trabajos recogidos en PONCE, 2018).

- El denunciante, como tradicionalmente se ha venido conociendo en España esta figura, o alertador, en terminología que está en auge (en línea con la tradicional expresión en inglés *whistleblower*), y su papel respecto al buen gobierno y a la buena administración. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 26 de noviembre de 2019 ha publicado la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuyo plazo máximo de transposición, que afectará tanto al sector público, incluido el local, como al privado, se fija para el 17 de diciembre de 2021, si bien para el caso del establecimiento de canales internos de denuncia de empresas privadas de 50 a 249 trabajadores se alarga dos años más, hasta la misma fecha de 2023.
- La prevención de la mala administración, incluyendo cuestiones como la relevancia de la organización administrativa (oficinas antifraude, unidades de mejora regulatoria, estas dos solo muy recientemente introducidas en España, unidades para el desarrollo de políticas públicas usando los conocimientos proporcionados por las ciencias conductuales, como las ya existentes en otros países, e inexistentes entre nosotros aún como dijimos, etc.), entre otras.
- La participación ciudadana en relación con el gobierno abierto, incluyendo, por ejemplo, cuestiones vinculadas a la actuación de los *lobbies* o grupos de interés (registros, agendas de altos cargos, huella normativa, códigos éticos...).
- Los estándares de calidad pública, incluyendo el papel de las cartas de servicio o la generación de indicadores de buen gobierno y buena administración, por ejemplo (sobre la creciente importancia de la calidad en el ámbito público, por ejemplo, CLUZEL-MÉTAYER, 2006, con un interesante prólogo de CHEVALLIER).
- La evaluación de servicios y políticas públicas, ámbito en que, pese al intento de avance con la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Calidad de los Servicios Públicos y Políticas Públicas en 2006 (COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL ESTUDIO Y CREACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL, 2004), posteriormente privada de competencias en materia de regulación y finalmente eliminada en 2017, todavía nos hallamos alejados de otros países de nuestro entorno.
- La posible responsabilidad por violación de las obligaciones de buen gobierno y buena administración, incluyendo la responsabilidad patrimonial.

- El papel de la inteligencia artificial en el sector público, incluyendo su rol en la detección de malas prácticas mediante el uso de *big data* y algoritmos, el impulso de la buena administración mediante servicios personalizados prestados gracias a la inteligencia artificial o su impacto en la función pública, entre otros extremos.
- El control, de todo tipo, incluyendo el judicial, de la mala administración, lo que se refiere, por ejemplo, al papel de los *ombudsmen*, a la trascendencia de los vicios procedimentales y a su impacto en la posible invalidez de diversas decisiones administrativas (como reglamentos, planes, o actos...).

En fin, esta lista, meramente ejemplificativa, y que podría continuar, muestra la *vis expansiva* potencial de las preocupaciones por la buena gobernanza, el buen gobierno y la buena administración, que serán los ámbitos específicos, como hemos dicho, para explorar en este Anuario.

Cabe señalar, finalmente, que se trata esta de una publicación centrada preferentemente en el ámbito local, puesto que las deficiencias detectadas, y antes aludidas, son especialmente preocupantes en este ámbito. Ello sin perjuicio, claro está, de que se traten esas y otras cuestiones con una perspectiva sistémica, lógica en un Estado descentralizado, pero con profundas y necesarias interrelaciones, como el nuestro.

### 1.3

#### ¿Cuál es su enfoque epistemológico y metodológico?

El Anuario busca un análisis que trascienda de lo meramente formal e intente entender cómo las leyes y las políticas públicas actúan en la realidad, en acción, por así decirlo. Por ello intentará atender a datos empíricos, considerando buenas prácticas y usando un enfoque inter/transdisciplinar, ya aludido. Diversas voces, entre ellas las autorizadas de la *League of European Research Universities (LERU)* o la *British Academy*, han insistido en la importancia de la investigación (y docencia) interdisciplinar para desatar la capacidad de innovación universitaria y social, han puesto de relieve los obstáculos existentes para esa interdisciplinariedad en la práctica y han formulado propuestas para removerlos<sup>8</sup>.

Si bien el Derecho será un componente importante del Anuario, no será el único, como ya nos consta, y en cuanto al enfoque sobre este, se tratará de

---

8. LERU, *Interdisciplinarity and the 21st century research-intensive university*, 2016: [http://www.leru.org/files/publications/Interdisciplinarity\\_and\\_the\\_21st\\_century\\_research-intensive\\_university.pdf](http://www.leru.org/files/publications/Interdisciplinarity_and_the_21st_century_research-intensive_university.pdf)

BRITISH ACADEMY, *Crossing Paths: Interdisciplinary Institutions, Careers, Education and Applications*, 2016: <https://www.britac.ac.uk/interdisciplinarity>

evitar en todo momento un formalismo jurídico estéril. Es lo que CAILLOISE (2007), en el contexto francés, ha definido como positivismo *técnico*, el cual impregnaría la doctrina universitaria, y que podría resumirse de la siguiente manera: no se “sabría ser jurista” sin tener deliberadamente las palabras y las cosas jurídicas estudiadas a buena distancia de su contexto social (¡!).

En nuestro propio ámbito, ATIENZA (2006) ha señalado cómo, de acuerdo con el diagnóstico de numerosos estudiosos iberoamericanos, “la dogmática jurídica de nuestros países (...) presenta rasgos acusados de formalismo que se corresponden con una fase ya periclitada de la cultura jurídica: la que motivó la llamada ‘revuelta contra el formalismo’, emprendida hace ya mucho tiempo en los países más avanzados jurídicamente”. ATIENZA se decanta por la necesidad de avanzar en la línea de entender la dogmática jurídica como una empresa técnica, que debe hacer el mayor uso posible del conocimiento científico (empírico y conceptual) disponible, con una visión pragmática de la dogmática para contribuir al mejor funcionamiento del sistema jurídico. Una dogmática que tenga un carácter más interdisciplinario y sea menos la labor de individuos aislados, que se muestre más abierta hacia la ciencia empírica (y muestre más interés por las consecuencias sociales de las soluciones dogmáticas), preocupándose más por el “Derecho en acción”.

Por ello, en la medida de lo posible, se emplearán métodos empíricos, tanto cuantitativos como cualitativos, cuya aplicación a la investigación en Derecho, si bien todavía escasa<sup>9</sup>, no es desconocida (al respecto, COGLIANESE, 2002, y CRODA y ABAD, 2016; y con una aplicación concreta de métodos cuantitativos, recolección de datos, y cualitativos, entrevistas, respecto a uno de los elementos vinculados al buen gobierno y a la buena administración, por ejemplo, PONCE, 2019).

Todo ello, asimismo, explica la estructura del Anuario. Junto a la sección de estudios (que agrupará tanto estudios de alto nivel académico y doctrinal como otros de igual alto nivel, pero con un enfoque relativo a la gestión y al desarrollo de políticas públicas concretas), se incorporan secciones de documentos de interés, buenas prácticas seleccionadas y jurisprudencia relevante, así como modelos de documentos para usar, para facilitar al lector o lectora el mantenerse al día de lo destacable con el menor esfuerzo posible y utilizar materiales útiles en su práctica profesional.

Se trata de que el equipo del Anuario lea por el lector o lectora y seleccione esos materiales, con breves comentarios, primando la calidad sobre la

---

9. Sobre la falta de análisis empíricos en la investigación jurídica en general y su necesidad, véase: COURTIS (2006).

cantidad, puesto que el acceso indiscriminado a información es hoy en día relativamente fácil, pero lo que otorgará un valor añadido al Anuario será esa labor de selección y comentario.

Todo ello sin perjuicio de que quien lo desee pueda acudir a la sección de bibliografía, para profundizar en aspectos que sean de su propio interés, mediante las obras allí seleccionadas.

En fin, el Anuario pretende, como decíamos, ser útil para avanzar tanto en la reflexión como en la aplicación de las exigencias del buen gobierno y de la buena administración.

## 2

### **Estudio introductorio a la edición de 2019**

Esta primera edición del Anuario ha optado por concentrarse principalmente, aunque no únicamente, en uno de los elementos vinculados con el buen gobierno y la buena administración. Nos referimos a la calidad de la regulación, entendida esta expresión en el contexto jurídico que la identifica con la aprobación de normas jurídicas.

Se trata de un aspecto del buen gobierno y de la buena administración, entre los varios existentes, como ya vimos en la sección anterior, pero de notable relevancia. Además, en 2019 se han cumplido dos efemérides relacionadas con la calidad de la regulación, lo que ha justificado también su elección. Nos referimos al cumplimiento de una década de transposición de la Directiva de Servicios y de un lustro de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Tal y como hoy en día se pone de relieve, de forma cada vez más creciente, el Derecho, y concretamente la regulación adecuada y de calidad, puede ser un elemento que permita e incentive la innovación en la sociedad o, por el contrario, la dificulte y la desincentive (por ejemplo, RANCHORDÁS, 2015a, 2015b).

La innovación es clave para la competitividad y el crecimiento económico de los países, en los niveles tanto micro como macro. Se trata de un complejo concepto, que puede referirse tanto a iniciativas sociales, a la denominada economía colaborativa (o *sharing economy*) o a nuevas tecnologías, como a los coches sin conductor, por ejemplo. Podemos definir la innovación como la habilidad para tomar nuevas ideas y traducirlas en resultados sociales o económicos que mejoren el bienestar de los consumidores, usando nuevos procesos, productos o servicios (RANCHORDÁS, 2015b).

La idea de innovación va asociada a las de complejidad e incertidumbre, pues se refiere a una incursión en el futuro que puede generar grandes

oportunidades, pero también grandes riesgos. Esas oportunidades pueden ser promovidas y los riesgos controlados gracias a un Derecho flexible y adaptativo, un “Derecho innovador”, al que se refieren ya algunos autores, que puede incorporar diversas técnicas como las *sunset clauses* o las normas experimentales, entre otras<sup>10</sup>. En el desarrollo de este tipo de Derecho, la labor de la investigación jurídica deviene clave, tanto en sentido positivo como, en su caso, negativo (una reflexión sobre este aspecto en España, desde esta segunda perspectiva, puede hallarse en DOMÈNECH, 2016).

En relación con la innovación en el ámbito del Derecho público europeo, este tema ha ido ganando creciente importancia en los últimos años con el movimiento europeo e internacional de la denominada *better regulation* o mejora de la regulación. Cada vez es más evidente la relación entre la calidad de la regulación y la sostenibilidad económica (con afectaciones, bien medidas, de la mala regulación, por ejemplo en el PIB de los países), social y ambiental.

En primer lugar, tenemos que saber qué es la calidad normativa. Siguiendo a BOBBIO (1992) se puede hablar de calidad normativa en base a la Justicia, la Validez y la Eficacia de las normas jurídicas. El primer criterio trata de conocer si se trata de una norma justa, intentando evaluar si se adecúa o no a los fines de una organización, así como su coherencia con lo que es debido hacer. En cambio, el segundo toma en consideración el conjunto de normas aceptadas para determinar si una en concreto forma parte del ordenamiento jurídico vigente.

El tercero se refiere a su impacto sobre el comportamiento de los destinatarios y, en particular, a su cumplimiento. BOBBIO subraya que estos tres criterios son independientes, definiendo las grandes áreas de reflexión del derecho, esto es, la teoría de la justicia, que trata de precisar los valores hacia los cuales tiende el derecho, la teoría general del derecho, preocupada por la validez y la coherencia de los ordenamientos jurídicos, y la sociología jurídica, que analiza la aplicación de las normas y su efecto sobre el comportamiento de los individuos.

---

10. Una *sunset clause* es un precepto incluido en una norma que somete a esta a una eficacia limitada en el tiempo y a una posible prórroga de la misma siempre que se demuestre por quien esté interesado en ello que tal continuación es necesaria, a la vista de la evaluación que se realice de su eficacia hasta el momento.

Por su parte, la normativa experimental es un término amplio referido a normas jurídicas que se aprueban con la voluntad de tener un ámbito espacial o subjetivo limitado (una parte del país, una parte de los ciudadanos, el denominado *simple group*) mientras el resto (*control group*) se sigue rigiendo por la normativa previa. La norma experimental tiene una vigencia temporal también limitada, acompañada de una evaluación para decidir si la regulación debiera ser extendida generalmente y convertida en permanente o finalizar su eficacia limitada.

Para hablar de calidad o de falta de calidad de una norma jurídica, desde estas perspectivas, hemos que contar con estándares, con criterios de calidad que permitan la comparación. En la actualidad, estos estándares son de dos tipos: unos *formales*, referidos a la estructura e inteligibilidad de la norma, estudiados y desarrollados por la denominada *teoría de la legislación*, y otros *materiales*, referidos a los impactos que la norma jurídica tiene en el mundo real, en la esfera personal y patrimonial de los ciudadanos y de las empresas.

A estos cabría añadir la calidad derivada del seguimiento del procedimiento debido de toma de decisión, como garantía de la misma. Por consiguiente, cabría afirmar que *la calidad de las decisiones normativas tiene al menos tres aspectos a considerar: el formal, el procedimental y el material*.

a) Desde una perspectiva *formal*, la norma ha de ser correcta, siguiendo los estándares que puedan fijarse al respecto por el poder legislativo o la propia Administración (por ejemplo, en garantía de que el lenguaje jurídico empleado sea inteligible para el ciudadano medio, etc.). Desde esta perspectiva formal existen ya tanto desarrollos científicos como documentos jurídicos. Es el caso, por lo que a estos se refiere, de los estándares específicos provenientes de la denominada teoría de la legislación y que, en el ámbito estatal, por ejemplo, se hallan ahora recogidos en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros en 2005.

b) Desde una perspectiva *material*, la norma no ha de vulnerar ninguna regla ni principio del ordenamiento jurídico y debe poder alcanzar los fines para los que fue diseñada. Como ha sido señalado, la “efectividad es el objetivo *cualitativo universal* para las normas jurídicas” (XANTHAKI, 2011), y por tanto la eficacia nos permite introducir una medida normativa, haciendo real así el *desideratum* de Galileo Galilei: “Hay que medir todo lo medible y hacer medible lo que no lo es”.

c) Y desde una perspectiva *procedimental*, el proceso de adopción de la decisión debe ser un *procedimiento adecuado*, que, si se trata de un reglamento, ha de garantizar la buena administración. Pues como señala la Agencia Sueca para la Gestión Pública, en un informe de 2005, comparando los principios de buena administración de los Estados miembros de la UE, los buenos procedimientos desarrollados hacen que “la posibilidad de tomar buenas decisiones se incremente enormemente” (AGENCIA SUECA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA, 2005).

Si la norma se adopta sin este proceso razonado y razonable de elaboración, entonces el ejercicio de la discrecionalidad es defectuoso, constitutivo de mala administración en el caso de los reglamentos, ordenanzas y planes, y el resultado *es de baja calidad y por ello antijurídico*.

En conclusión, desde la perspectiva de la calidad procedimental y material, que es lo que nos interesa más ahora en esta edición del Anuario, las normas jurídicas, por mandato constitucional, deben ser racionales, proporcionadas, no discriminatorias, eficaces, eficientes, y deben proteger los derechos constitucionales y permitir también su adecuado desarrollo, siendo adoptadas según el procedimiento diseñado por el ordenamiento jurídico para poder alcanzar eficazmente sus objetivos. Estas perspectivas son las que nos van a interesar aquí, adoptando el punto de vista del *impacto* que pueden generar las normas y de los modos de medir este, con especial consideración de la Directiva de Servicios y su transposición y de la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Por tanto, el mal gobierno y la mala administración reguladora no tienen que ver solo con el clásico y conocido problema del gran número de normas jurídicas aprobadas, sin necesidad en no pocos casos, y existentes (sin ser aplicadas), sino que, más allá, se trata también, y sobre todo, del nivel de su calidad intrínseca.

Y dentro de esta, no solo se trata de cuestiones puramente formales, propias de la técnica legislativa tradicional, sino de la posibilidad de mejorar su eficacia en la realidad, mediante la medición técnica de sus posibles impactos (prognosis, *ex ante*) y la evaluación de los realmente producidos (*ex post*).

La calidad normativa en España, y especialmente en el nivel local, aparece como manifiestamente mejorable. Por decirlo en las crudas palabras de SANTAMARÍA PASTOR (2016, 36, 37 y 56):

“Con todas las excepciones que se quieran, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia, improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, para no acumular más calificativos deshonrosos. (...) Y lo más grave es que la mencionada manera de actuar es una práctica secular, con raíces muy profundas en la cultura política y administrativa, que será muy difícil si no imposible erradicar en plazo breve. Tendrá que transcurrir al menos el tiempo histórico de una generación para que las prácticas aberrantes de creación de normas impulsiva e impremeditada puedan empezar a rectificarse. (...)”.

Pero más allá de una opinión, por cualificada que esta sea, sucede que los indicadores de los que disponemos, y que se analizarán en este Anuario, objetivan la mala calidad reguladora española al compararla con países de nuestro entorno, si bien el mal gobierno y la mala administración reguladora no son fenómenos exclusivos nuestros, claro.

El Consejo de Estado francés –como es conocido, creado en 1799 por Napoleón, y con una histórica influencia internacional en la gestión pública

y el Derecho que la acompaña— no en vano ha dedicado uno de sus últimos análisis en profundidad a esta cuestión. Se trata de su informe anual de 2016 sobre *Simplificación y Calidad del Derecho*, en el que se realiza un completo análisis del sistema francés y, más allá de este, de la importancia de la *bonne régulation* para el correcto funcionamiento de la sociedad<sup>11</sup>.

Se trata de una cuestión claramente vinculada con el buen gobierno y la buena administración que, en la última década, ha llevado a un creciente número de sentencias judiciales que, al controlar la actividad administrativa, la consideran, y cada vez con más frecuencia llevan a la anulación judicial de normas elaboradas por las Administraciones.

Así, por ejemplo, en la sentencia de 15 de julio de 2010 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (rec. núm. 25/2008), se encuentra una clara conexión entre la buena regulación y el derecho a una buena administración (la cursiva es nuestra):

“Sin duda la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. *El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa comporta. La ausencia de un estudio económico riguroso puede producir, y ejemplos hay de esto, que las disposiciones reglamentarias se queden ‘en papel mojado’, carentes de virtualidad práctica, bien por ausencia de partidas presupuestarias o vías de financiación, sin duda los supuestos más frecuentes, bien por no haber ponderado la carga económica que a la sociedad en general, y, en particular, a los singularmente afectados, supone la aplicación de la norma reglamentaria*”.

De igual modo, la STS de 5 de diciembre de 2016 (rec. núm. 378/2013) señala que las obligaciones de debido cuidado o debida diligencia asociadas al derecho a una buena administración exigen un determinado comportamiento administrativo en el procedimiento de adopción de decisiones normativas. La cita es algo larga, pero muy expresiva de lo que estamos exponiendo (las cursivas son nuestras):

“... a partir de la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la necesidad de incorporar al procedimiento de elaboración de disposiciones

11. Consultable íntegramente en: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2016-simplification-et-qualite-du-droit>

de carácter general la memoria del análisis de impacto normativo (Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio), ha tardado en avanzarse en acentuar el rigor de esta exigencia desde la perspectiva señalada (ponderación del impacto social). No lo hizo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 4 a 7), que resulta de aplicación al supuesto de autos. Aunque, más recientemente, sí se percibe un paso adelante en la dirección indicada, tanto en la Ley 39/2015 (artículos 127 y siguientes) como, especialmente, en la Ley 40/2015 (disposición final tercera, por la que se da nueva redacción a diversos preceptos de la Ley 50/1997, del Gobierno, entre otros, al artículo 26.3d), ambas de 1 de octubre de 2015. Es evidente la creciente densidad alcanzada por la regulación de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones de carácter general. No obstante, ambos textos legales son de fecha posterior a la normativa reglamentaria que nos ocupa.

*La ponderación del impacto social contribuye a la revalorización de un procedimiento que no puede ser contemplado como una mera formalidad, en tanto que garantía de la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Desde luego han ido reforzándose paulatinamente las exigencias requeridas en la evaluación del impacto económico y nuestra jurisprudencia también lo ha venido a reconocer* (como acreditan las sentencias de 5 y 13 de mayo de 2009, RC 133 y 126/2007 y 131/2007, respectivamente, que su vez invocan la autoridad de otras dos anteriores dictadas por el Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de 2006, Rec. 51 y 53/2006, respectivamente; incluso con entendimiento más amplio, Sentencia de 18 de junio de 2012, RC 6513/2009).

Pero el avance en las previsiones sobre el impacto social y medioambiental recogidas ya en el Real Decreto 1083/2009 (artículo 1.2), dentro del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo de forma adicional a su contenido propio (artículo 1.1), ha llevado más tiempo en dejarse sentir, pese a su indubitada conexión, por una parte, con el concepto de la sostenibilidad social, ya recogido incluso por la propia Constitución (artículo 135.4), y del que no parece irrazonable deducir la necesidad de requerir un esfuerzo complementario de motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas normativas que inciden negativamente sobre los derechos sociales (en este sentido, se pronuncian expresamente sendos votos particulares a las sentencias constitucionales 49/2015 y 139/2016), y si en materia de medio ambiente la jurisprudencia ha venido a consagrar la exigencia de aportar una motivación reforzada en sustento de la adopción de una medida regresiva en base al principio ambiental de no regresión –sentencias de 13 de junio de

2011, RC 4045/2009; 30 de septiembre de 2011, RC 1294/2008, y 29 de marzo de 2012, RC 3425/2009— como consecuencia a su vez del principio de la sostenibilidad ambiental, no parece que el principio de precaución social pueda comportar menores exigencias; y, por otra parte, *con el derecho a la buena administración, contemplado en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que en su germen lleva también la procedencia de observar un deber de cuidado en la adopción de las decisiones con la debida ponderación de todos los intereses y hechos relevantes; y ello ha de encontrar adecuado reflejo en la memoria del análisis de impacto normativo...*”.

Las leyes estatales 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y sector público, respectivamente, en línea con los desarrollos internacionales, y con el incentivo de la OCDE, como ambas confiesan en sus preámbulos, han introducido significativas referencias a la calidad normativa y a la buena regulación, elementos que no eran desconocidos en el ordenamiento jurídico español, como veremos, pero que ahora cobran, con rango de ley, una importancia mayor.

Pero, además, a todo ello se suman las dos efemérides a que nos referíamos más arriba en 2019: el transcurso de una década de la transposición de la Directiva de Servicios, que tiene una incidencia relevante en este tema, así como de un lustro de la entrada en vigor de la Ley estatal General de Unidad de Mercado.

A la vista de todo ello, este primer Anuario en su sección de Estudios presta una especial atención a la calidad normativa como elemento de buen gobierno y buena administración. Y lo hace, como apuntábamos, primando la perspectiva local, lo que es especialmente interesante en este ámbito, teniendo en cuenta los desarrollos de los últimos años que han revigorizado el poder normativo local.

Junto a las tradicionales normas locales, incluyendo las regulaciones urbanísticas, de tanta relevancia, crecientemente los ayuntamientos han entrado a regular materias con incidencia en derechos, incluso fundamentales, de los ciudadanos. Así, desde las ordenanzas de convivencia ciudadana o civismo, pasando por las del uso del *burka* o la *niqab*, la contaminación acústica, electromagnética y lumínica, sobre olores, deshechos y vertidos, la protección y tenencia de animales de compañía y peligrosos, hasta la movilidad, el aprovechamiento de energía solar o los establecimientos de tatuajes. De las regulaciones locales (incluyendo los reglamentos orgánicos municipales, que inciden en aspectos vinculados con el acceso a la información de archivos y registros) puede afirmarse la “existencia de una tendencia clara a la ampliación de las materias de las que se vienen ocupando en estos años” (CANO,

2019), lo que ha llevado incluso a emplear por la prensa el calificativo de “hiperactividad normativa”<sup>12</sup>.

Tan solo en el caso de Cataluña, un estudio empírico, realizado con la colaboración de la Diputación de Barcelona en la primavera de 2017, arrojaba el dato de la existencia de más de 17 000 normas locales en vigor (PONCE, 2017).

Esta actividad reguladora local, crecientemente objeto de control y anulación por los tribunales, como decíamos, puede y debe enmarcarse y dirigirse con los parámetros ofrecidos por el buen gobierno y la buena administración, para lograr una necesaria mejora normativa local que contribuya a la sostenibilidad económica, ambiental y social y permita desarrollar mejores políticas públicas, resistentes a un posible análisis judicial. Por volver a las palabras de SANTAMARÍA PASTOR (2016), que adoptan ahora un tono algo más optimista:

“Sin embargo, hay una posibilidad –lejana pero real– de que las cosas empiecen a cambiar. La nueva LPAC... establece mecanismos para su puesta en práctica (...) proporciona a los tribunales contenciosos un potentísimo instrumento para hacer efectivos estos principios, procediendo a la anulación de las normas reglamentarias... Cientos de años de pésima regulación es una pesada herencia que no se sana en un plazo reducido”. A ese posible cambio intenta contribuir la sección de Estudios.

La misma se divide en dos partes. En la primera, con un enfoque más doctrinal, se parte del análisis de la conexión entre calidad institucional y regulación, para, seguidamente, continuar con tres artículos que desde perspectivas distintas se ocupan del buen gobierno y de la buena administración.

El trabajo de Fernando Jiménez nos acerca a una reflexión sobre la importancia de la calidad institucional para el desarrollo de los países. Según señala este autor, 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*.

Entre los elementos de esa calidad institucional, destaca, como señala el autor, la calidad de la regulación. Tras analizar los problemas que presenta la misma en comparación con otros países, se formulan diversas sugerencias para su mejora, entre ellas la mejora del diseño y de la coordinación de los distintos organismos actualmente existentes para lograrla, la necesidad

12. “Patinetes, terrazas y taxis: la hiperactividad normativa de los Ayuntamientos”, *El País*, 12 de enero de 2020, consultable en: [https://elpais.com/economia/2020/01/09/actualidad/1578593174\\_502241.html](https://elpais.com/economia/2020/01/09/actualidad/1578593174_502241.html)

de una simplificación normativa que supusiera que por cada norma aprobada se eliminaran otras a la vez, o el desarrollo de una huella normativa. Como se señala en el estudio, “el margen para mejorar la calidad de la regulación en España es más que amplio, pero se hace muy necesaria una reflexión a fondo y un trabajo exigente de coordinación entre todos los productores de normas para que, en lugar de seguir sumando ocurrencias e improvisaciones en un contexto de escasa cooperación leal, se pueda planificar con una visión suficientemente global, que tampoco olvide el engarce con la Unión Europea, una auténtica estrategia de largo plazo y compartida por todos los actores políticos y sociales relevantes para alcanzar este objetivo”.

El segundo artículo, escrito por el magistrado del Tribunal Supremo Jesús Cudero, analiza en qué medida el principio de buena administración ha servido a la jurisprudencia de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo a dispensar un mejor control de la actividad de las Administraciones públicas, teniendo en cuenta que esa jurisprudencia y, en general, los tribunales de justicia ya contaban con instrumentos similares en principios constitucionales de enorme importancia. Para ello, el autor estudia en torno a una decena de pronunciamientos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que tienen que ver –en muchas ocasiones sin citarlo– con el principio antes citado. El artículo comienza con una breve referencia a lo que ha supuesto que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en la que se insertan los artículos 41 y 42, relativos a la “buena administración”) tenga, desde el 1 de diciembre de 2009, el mismo valor jurídico que los tratados europeos.

Posteriormente, se analizan una serie de sentencias de casación, referidas al ámbito tributario, de la citada Sala del TS. A estos efectos, es importante considerar que, en la nueva regulación del recurso de casación, establecido en la Ley Orgánica 7/2015, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se convierte en la clave de bóveda del recurso, mediante la previsión legal de “indicadores” de ese interés en el artículo 88.2 de la Ley Jurisdiccional y de “presunciones” del mismo en el artículo 88.3 de la misma. Por lo que, si bien el proceso contencioso-administrativo aparece como el instrumento esencial para garantizar el haz de derechos del ciudadano que se agrupan en lo que llamamos “derecho a una buena administración”, más específicamente, el recurso de casación ante el Tribunal Supremo debe convertirse en clave a estos efectos de la garantía de la buena administración. De ahí la selección de las sentencias de casación que se podrán conocer en el texto.

El autor concluye señalando que la buena administración está suponiendo ya un verdadero avance en el control verdaderamente efectivo del ejercicio de potestades discrecionales, en materia administrativa en general y en el sector tributario en particular. Más aún, con independencia de que el resulta-

do concreto de cada litigio haya conseguido (o no) la finalidad derivada del principio y un efectivo control del ejercicio del poder en el caso concreto, constituyen un avance extraordinariamente relevante los recientes pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, sobre todo aquellos que mencionan, sin ambages y desde el punto de vista de los principios básicos, el derecho en estudio.

El trabajo de Rafael Jiménez Asensio se basa en tres grandes partes, que se organizan como una “matriosca”, de lo más general a lo más concreto. En la primera parte, se trata el tema de la “Agenda 2030”, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el papel que los Gobiernos locales tienen en su implementación. Obviamente, las propuestas que el autor hace tienen en cuenta que el espacio de incertidumbre en el que nos encontramos como consecuencia de la COVID-19 no permite establecer pautas definidas y, menos aún, plenamente previsibles sobre el comportamiento de la sociedad y de sus Gobiernos en este ámbito. En todo caso, entiende Jiménez Asensio que la gobernanza local en los años que vienen debe asumir como eje esencial y estratégico de su trabajo el desarrollo de los aspectos medioambientales, económicos y sociales derivados de los ODS. Y ello porque es evidente que, dado el tipo de competencias y prestaciones que ejercen, los Gobiernos locales se configuran como instituciones nucleares para garantizar la plena efectividad de tales ODS. La Agenda 2030 ofrece a la política tradicional una visión estratégica de la que habitualmente está ayuna. Y esa es una ventana de oportunidad que la (buena) política no puede desaprovechar. Para ello, es preciso generar un *sistema institucional de Gobernanza inteligente y una organización (o “estructura organizativa”) eficiente y correctamente alineada*.

Otro elemento clave que la Agenda 2030 aporta a los Gobiernos, en general, y a los Gobiernos locales especialmente, es su apuesta por ámbitos tales como la paz (seguridad y convivencia), justicia o instituciones fuertes e inclusivas. Este último rasgo (instituciones inclusivas) cobra particular importancia en un momento de crisis aguda como el presente. Si se analizan las metas concretas del objetivo 16 se podrá observar con claridad que entre las metas citadas se encuentran buena parte de los ejes que conforman la Gobernanza local: Integridad Institucional, Transparencia, Participación Ciudadana, Eficiencia, Rendición de cuentas, etc. Finalmente, también es importante el objetivo 17, que, como dice el autor, expresamente se refiere a “fortalecer los medios de ejecución”, así como a tejer alianzas y/o redes, por lo que cabe constatar una coherencia interna y la estrecha relación recíproca entre los ODS 16 y 17, ya que el fortalecimiento institucional es una premisa para el cumplimiento de los ODS, pero ello se complementa con la necesidad de for-

talecer asimismo la ejecución y la construcción de redes, que sirven, sin duda, para articular sinergias y llevar a cabo prácticas de aprendizaje compartido. En suma, una política adecuada (en cuanto correctamente planteada) de Gobernanza local es una *palanca transversal* para alcanzar a medio largo/plazo la efectividad de los ODS y, asimismo, hacer frente a corto/medio plazo a la contingencia de crisis que se avecina.

A continuación, Jiménez Asensio nos desarrolla la importancia, dentro de las políticas de Gobernanza local, de generar sistemas de integridad, con todos sus componentes holísticamente diseñados y gestionados. Esto es, que sea capaz de incorporar en su seno herramientas propias del *hard law* (el marco jurídico legal y administrativo aplicable) junto con otras de *soft law* o de elaboración de sistemas de autorregulación sin el efecto jurídico del Derecho (construcción de marcos de riesgo y de integridad institucional, con códigos de conducta y comisiones o comisionados de integridad pública que refuerzan la infraestructura ética de las organizaciones públicas). Una integridad, en definitiva, que va más allá de cumplir normas y procedimientos. Se trata de hacer efectiva una correcta *Gobernanza ética*, en la que los responsables políticos y servidores públicos sean espejo de buena actuación pública en términos de ética y de eficiencia.

Finalmente, el texto trata uno de los componentes esenciales del sistema de integridad, los canales internos de denuncia y la protección a los denunciantes. Como nos recuerda, la publicación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre (DOUE de 26-XI-2019) ha abierto un período de adaptación normativa y ejecutiva con la finalidad de incorporar sus previsiones que, por lo que afecta al sector público, se deben cumplir como máximo el 17 de diciembre de 2021. Tras ello, utiliza un proyecto de norma elaborado por determinados expertos y organizaciones de la sociedad civil para exponer su interesante filosofía y modelo general de norma para la transposición. En esencia, cree el autor que se podría usar esta nueva norma para fomentar el desarrollo de políticas de prevención de la corrupción y la generación de sistemas de integridad en las organizaciones públicas y de *compliance* en las privadas.

El estudio de la profesora Alba Nogueira se ocupa de los efectos de la transposición de la Directiva de Servicios, que ha impactado singularmente en los entes locales como receptores pasivos de unos cambios transversales promovidos por los niveles locales y autonómicos. Asimismo, se refiere a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, la posible Directiva Bolkestein 2, por el momento paralizada y que podría reforzar las tendencias criticadas en el trabajo.

La década transcurrida desde la aprobación de la Ley 17/2009 “Paraguas” y de la Ley 25/2009 “Ómnibus”, por las que comenzó dicha la transposición, le permiten hacer un balance de su impacto general y, específicamente, sobre los entes locales. En realidad, la autora señala cómo lo que en algún momento se conoció como la “familia Bolkestein”, incluiría en España las mencionadas leyes, pero también la Ley de Economía Sostenible, el proceso de reformas administrativas que impulsa el Informe CORA, la Ley de garantía de Unidad de Mercado, junto a la modificación de centenares de leyes y reglamentos sectoriales estatales y autonómicos y ordenanzas municipales y de las normas cabecera del ordenamiento administrativo: Ley de Procedimiento, Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y la Ley de Bases de Régimen Local.

En todo este proceso de reformas del marco de intervención de actividades de competencia local el legislador ha ido mucho más allá de lo que requería la Directiva, dando lugar a una revolución, en gran medida fruto de una decisión interna. En opinión de la profesora, el profundo cambio de cultura administrativa que se preveía se ha quedado en poco más que una desregulación irreflexiva.

Esta Directiva tenía una doble vertiente. Por un lado, suponía la atenuación de los controles preventivos. Por otro, implicaba la simplificación. En opinión de la autora, la Directiva no ha sido aplicada con igual intensidad en ambos aspectos.

Para la autora, la buena administración, la simplificación administrativa, la *smart regulation* se presentaron como objetivos centrales de dicho proceso, pero los diez años transcurridos permiten apreciar cómo una menor densidad normativa, acompañada de una menor densidad de intervención preventiva y una deficiente intervención a posteriori, parecen conducir más –en palabras de la autora– “a una *small regulation* que a la aireada *smart regulation*”. En opinión de Nogueira, la dificultad experimentada para introducir los análisis coste-beneficio, sobre los que gira en buena medida la llamada mejora regulatoria, así como otras variables como las sociales y ambientales, se revela como uno de sus puntos débiles.

En el caso de los controles *ex ante*, el estudio concluye que la mayoría de las normas que han sustituido en los últimos tiempos controles previos por controles a posteriori lo han hecho sin una evaluación rigurosa de sus efectos –lo cual impide valorar si eran o no necesarias–, ni un adecuado redimensionamiento de los medios para realizar los controles *ex post*. En cuanto a estos, que deberían servir de contrapeso, no experimentaron los necesarios cambios, al no existir cuerpos de inspección o carecer los existentes de personal suficiente; al no modificarse las Relaciones de Puestos de Trabajo y al no llevarse a cabo procesos paralelos de formación para adaptarse al nuevo escenario.

En opinión de la autora, convendría, pues, introducir planes de inspección sectoriales; regular inspecciones periódicas obligatorias; y, singularmente, regular los derechos de los terceros en los procedimientos de inspección y la condición de interesado.

El análisis concluye con un estudio de caso sobre el control de espectáculos públicos en Galicia, como ejemplo de la ausencia de interiorización de los cambios conducentes a la mejora regulatoria y la buena administración. Ejemplo indicativo de que, frente al ánimo desregulador en el control preventivo de actividades, no se ha desarrollado en paralelo un análisis en clave de mejora regulatoria para evitar las verdaderas cargas innecesarias que son ejemplos de mala administración y dificultan la actividad económica, sin preservar ninguna concreta razón imperiosa de interés general.

Por lo tanto, para la autora, en parte por la coincidencia con el periodo de crisis económica y en parte por un sesgo ideológico marcado, el sistema implantado en la última década ha debilitado la protección de otros intereses generales y las garantías del ciudadano debido a las razones expuestas en el estudio.

El objeto del trabajo de la profesora Inmaculada Revuelta es perfilar el alcance de la unidad de mercado como límite al poder normativo de la Administración local teniendo en cuenta la LGUM. Para ello, se hace una breve referencia al impacto de la política de mejora regulatoria emprendida en España en la actividad normativa de los entes locales. A continuación, se estudian los límites a la potestad normativa local que se derivan de la misma, teniendo en cuenta los desarrollos jurisprudenciales; y, por último, se analiza el efecto de alguno de los mecanismos establecidos para garantizar la unidad de mercado en esta potestad local.

Durante mucho tiempo las limitaciones de las normas locales a las libertades de circulación y establecimiento no se consideraban al elaborarse las ordenanzas municipales ni en su fiscalización judicial, pese a que las previsiones de los tratados podían invocarse directamente ante el juez interno frente a normativas internas que incidieran en ellas, al igual que el artículo 139, con la excepción de las ordenanzas reguladoras de las antenas de telefonía móvil, caso en que el Tribunal Supremo acabó considerando que algunas de las restricciones establecidas vulneraban la unidad de mercado. Pero esta situación ha cambiado: el Derecho estatal, a través de diversas normas aludidas en el estudio, ha reducido la discrecionalidad del regulador (local) al imponerle obligaciones de análisis preventivo de los efectos de las normativas locales en el mercado interior español y europeo y justificarlo.

Una de las conclusiones de este trabajo es que las restricciones que se impongan en las ordenanzas municipales a la actividad económica tendrán

que estar justificadas en el expediente de elaboración, de acuerdo con un estudio y una ponderación de sus efectos. La autora señala que el análisis y la justificación de la ordenanza no constituyen una exigencia formal, sino de fondo, como puede verse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en la incipiente jurisprudencia sobre la LGUM, en la que se está exigiendo al regulador demostrar la proporcionalidad y coherencia de este tipo de medidas restrictivas.

En la segunda parte de la sección, contamos con diversos estudios de gran calidad desde una perspectiva vinculada con la práctica.

En el trabajo de Prieto se hace hincapié en la producción de normas en el nivel local, destacando la necesidad de reformar el art. 49 de la LBRL, el cual, pese a toda la evolución en la materia que se describe, sigue manteniendo el mismo texto de cuando se aprobó en 1985, esto es, hace... *34 años*.

Pero esta necesaria modificación normativa, según el autor, “no impide a las comunidades autónomas cubrir los déficits de regulación existente mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo, ni tampoco priva a las entidades locales de su competencia para la regulación del procedimiento normativo y de la transparencia en su ejercicio”, a lo que debe sumarse, según Prieto, una labor, hasta ahora inexistente, de apoyo, cooperación y asistencia técnica de las estructuras supramunicipales, como las diputaciones provinciales, especialmente importante teniendo en cuenta la diversidad local existente en España y la realidad de la carencia de recursos humanos con la preparación precisa, sobre todo en los municipios de menor tamaño.

El artículo de Paula Ortí tiene como objetivo compartir la experiencia del desarrollo y de la implantación de la política pública de mejora normativa en Cataluña desde su adopción formal en 2008 hasta la actualidad. No hay que olvidar que Cataluña ha sido la primera comunidad autónoma en reconocer formalmente la política pública de calidad normativa.

Uno de los hitos en el diseño de reglas para asegurar la calidad normativa fue la aprobación de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalitat. Otro hito importante fue el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica. Por ejemplo, esta norma reguló un informe de impacto normativo (art. 4), como desarrollo y complemento del estudio coste-beneficio previsto en la Ley 13/198.

La adopción de la Ley 26/2010 significó el reconocimiento pleno de la política de mejora de la regulación. Incorpora plenamente la simplificación de trámites y procedimientos administrativos y la regulación de la comunicación previa y declaración responsable, además de potenciar la evaluación de

impacto normativo. La regulación de la elaboración de normas se completa con las previsiones de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual dedica en el Título V, relativo al buen gobierno, un capítulo sobre la mejora de la calidad normativa.

El artículo también nos explica el funcionamiento del Área de Mejora de la Regulación, inserta en la Dirección General de Coordinación Interdepartamental –que depende de la Secretaría del Gobierno–. Esta Área ejerce las funciones propias de un *Regulatory oversight body*. Su ámbito central de responsabilidad es la evaluación de impacto normativo *ex ante*, lo que desarrolla asistiendo y asesorando en su realización a las unidades que promueven proyectos normativos. El texto nos explica el sistema de gobernanza de la buena regulación, con los múltiples organismos implicados. De gran interés es la explicación de cómo están funcionando los diferentes instrumentos de calidad normativa, desde la planificación normativa hasta la evaluación *ex post*, pasando por la simplificación normativa. Se hace un especial énfasis en la evaluación *ex ante*, que es donde los avances son más relevantes, incluyendo el seguimiento de todas las evaluaciones normativas que se publican en la aplicación SIGOV para su tramitación.

El artículo culmina con unas reflexiones sobre el impacto en la Administración local de la evaluación de las normas por parte del Gobierno de la Generalitat y con un análisis de la situación de la mejora de la regulación en el ámbito local. La autora constata que según los datos empíricos de que se dispone el grado de aplicación por parte de las Administraciones locales catalanas de los mecanismos de análisis *ex ante* y *ex post* a los que se refiere esta Ley es muy bajo. En su opinión sería preciso reforzar la calidad normativa local, sobre la base del principio de diferenciación, activando, como ha recomendado la *Sindicatura de Greuges* de Cataluña, mecanismos de cooperación, formación y guía para ayudar a desarrollar estos instrumentos de evaluación. Además, como también ha señalado esta institución y destaca la autora, “las Administraciones supramunicipales deberían disponer de unidades de mejora de la regulación, con personal especializado que pudiera dar apoyo al mundo municipal, con la colaboración de la unidad especializada de la Administración de la Generalitat, con una experiencia consolidada en este ámbito pero insuficientemente dotada para asumir esta función. Adicionalmente, los municipios de mayor población deberían crear sus propias unidades de mejora normativa para dar cumplimiento a esta exigencia legal”.

El estudio de Joaquín López Vallés se ocupa de cómo la promoción de la competencia por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha ayudado a la consolidación en la última década de la mejora de la

regulación económica en España, con afectaciones del ámbito local, que se ha revelado como importante en el desarrollo de actividades económicas. Por supuesto, la obligación de elaborar regulaciones respetuosas con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación se aplica a las entidades locales (art. 84.2 LBRL, entre otras normas).

El trabajo examina las actuaciones consultivas e impugnatorias de la CNMC para la promoción de la competencia en relación con actuaciones de entidades locales. Se analiza empíricamente la aplicación en la realidad de dichas actuaciones, pasando así de la *ley en los libros* a la *ley en acción*, por utilizar la conocida expresión del jurista Roscoe Pound.

En el ámbito consultivo, la CNMC tiene un papel de asesoramiento a las Administraciones públicas sobre cuestiones de competencia. La CNMC está a disposición de los entes locales para el análisis de cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia y también puede, *motu proprio*, analizar y emitir recomendaciones a los entes locales para fomentar la competencia.

El estudio analiza en qué medida las competencias consultivas de la CNMC se han referido al ámbito local. La CNMC ha realizado estudios generales, que también afectan a las entidades locales, y estudios específicos sobre el ámbito local, como los referidos en los últimos años a los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana, a la competencia en el servicio de mercados centrales mayoristas de abastecimiento de productos alimentarios perecederos en destino, o al mercado del suelo.

En relación con los informes consultivos a petición de las Administraciones públicas, los informes relativos al ámbito local son una minoría. Estos se concentran en los dos últimos años, lo que, según el autor, sugiere que existe un mejor conocimiento por parte de las Administraciones locales sobre la posibilidad de obtener asesoramiento de la CNMC. Conocimiento que podría deberse, entre otros factores, a los mecanismos previstos en la Ley de garantía de la unidad de mercado, analizados en el siguiente artículo por Marisa Álvarez.

En los 5 años anteriores a 2019, la mitad de estos informes se refirieron a los requisitos establecidos por el ente local sobre el técnico competente para firmar algún proyecto, siendo otras tipologías de problemas que se repiten las autorizaciones para instalar redes y elementos de telecomunicaciones, la regulación del transporte urbano (taxi y vehículos de alquiler con conductor – VTC) o las licencias para instalación de gasolineras.

En cuanto a la actividad impugnatoria de la CNMC (prevista en los arts. 5.4 de la Ley 3/2013 y 27.1 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado), 32 impugnaciones lo han sido contra actos o normas de entidades locales. Un tercio lo han sido en relación con las reservas profesionales. Otra

litigación frecuente ha sido respecto a la regulación de los taxis y los vehículos de transporte con conductor (VTC). Destacan también la suspensión o denegación de licencias urbanísticas, o los requisitos previstos para obtenerlas, para la instalación de comercios y actividades económicas (gasolineras, centros comerciales, establecimientos de hostelería, viviendas de uso turístico) y problemas surgidos con el establecimiento de requisitos a nivel local para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones. El trabajo da cuenta de las sentencias que han resuelto algunas de estas litigaciones. Como señala el autor en sus conclusiones, “los problemas observados se reproducen en distintos municipios, lo que sugiere la conveniencia de alguna clarificación o indicación general”.

En el análisis de Marisa Álvarez se estudia la LGUM y su impacto en el mundo local. Para la autora, esta Ley “es una ‘gran desconocida’”, muy especialmente en el ámbito local, existiendo un amplio margen de profundización en las acciones de formación y difusión.

El estudio destaca cómo la participación de la Administración local en el proceso de implementación de la LGUM ha sido reducida hasta el momento, concluyendo que el esquema de cooperación entre Administraciones previsto en la LGUM es susceptible de mejora y profundización, tanto en el diseño legal como en la ejecución práctica de las medidas ya previstas normativamente.

En cuanto a los “mecanismos de protección de operadores” de carácter jurídico administrativo, mediante los cuales los operadores económicos pueden reclamar o informar si consideran que las actuaciones o disposiciones de las Administraciones públicas son contrarias a los principios de dicha norma (arts. 26, 27 y 28), el trabajo los analiza, mostrando su aplicación en el mundo local, aún reducida.

Así, respecto a los mecanismos en la vía administrativa (artículos 26 y 28 de la LGUM), estos son gestionados por la SECUM, pero funcionan a través de una red de Puntos de Contacto de Unidad de Mercado y Solución de Diferencias (los denominados PUC) definidos en el propio artículo 26.4 de la norma. Respecto al ámbito local, no existen ni están previstos PUC (ni siquiera en los grandes municipios). No está prevista tampoco normativamente una especial difusión o actuación con organismos representativos de los entes locales para la resolución de casos o para la difusión de casos resueltos.

Esta autora también analiza empíricamente la aplicación en la realidad de dichos procedimientos de reclamación e información. Aproximadamente el 45 % de los casos han tenido incidencia en el ámbito local, esto es, se corresponden a denuncias presentadas contra actos o disposiciones de los entes locales que se consideraban por el interesado contrarios a la LGUM. Por otro

lado, en virtud del art. 27 LGUM, la CNMC ha interpuesto más de 60 recursos desde la puesta en marcha de este mecanismo. Un 35 % aproximadamente se ha producido frente a actuaciones de la Administración local.

En conclusión, se desprende del análisis efectuado que el funcionamiento en la práctica de los diferentes mecanismos previstos en la LGUM en el ámbito local y la adaptación expresa de su normativa a sus principios básicos tienen margen de profundización y mejora. Entre las distintas propuestas concretas formuladas, se sugiere trabajar en las actuaciones de difusión y formación entre los empleados públicos de habilitación local con funciones de asesoría jurídica o económica (singularmente, por ejemplo, los secretarios de ayuntamiento) para garantizar una mejor comprensión de la norma y de sus procedimientos.

En definitiva, y a la vista de los distintos estudios incluidos en este Anuario, se pueden destacar las siguientes conclusiones y propuestas de actuación futuras:

#### 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 competido-

ras 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, 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 su transposición, LPAC, 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. En particular, cabe destacar que uno de los objetivos de la Directiva de Servicios es la buena regulación para el logro de sus finalidades, no, como en ocasiones se interpreta, una desregulación irreflexiva.

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 dictado de normas e intervenciones locales mediante actos) especialmente en ciertos ámbitos, como:

- **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 en 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, la 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 e 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 autonómica.

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**, agrupadas en **4 bloques**, para desarrollar de forma inmediata, referidas a **tres ámbitos**: 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):

### **1. Desarrollo de actividades de formación:**

1.1. 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.

1.2. Sería recomendable una especial incidencia en dicha formación **sobre aquellas áreas detectadas en este Anuario en las que existen malas prácticas de regulación locales.**

1.3. 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.**

### **2. Modificación de la LGUM:**

2.1. 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.

2.2. 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.**

3. **Modificación del contenido del art. 49 LBRL**, que regula la elaboración de las normas locales, para alinearlo con el movimiento de la mejora de la regulación estatal y autonómica.

4. **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:

4.1. **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.

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

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

4.2.2. 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, dotándola adecuadamente para asumir esta función.

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

Se completa esta edición con las secciones de documentos de interés, buenas prácticas, jurisprudencia, bibliografía y modelos de documentos para usar. Esta sección incluye en esta ocasión una *tabla de indicadores de calidad regulatoria* para medir esta, así como una *lista de comprobación de respeto de los límites y orientaciones jurídicas marcadas por los principios de buena regulación* vigentes en el ordenamiento jurídico español. Esperemos que ambos documentos puedan ser de utilidad práctica en la preparación y evaluación *ex post* de normas jurídicas elaboradas por las Administraciones en general y la local en particular.

Queremos dar las gracias a todas las personas e instituciones que han hecho posible que vea la luz este Anuario, con especial mención de algunas de ellas. Por un lado, cabe destacar el interés mostrado por la Fundación Democracia y Gobierno Local en la edición del mismo, agradecimiento que singularizamos en las personas del señor Ramón Camps y la señora Petra Mahillo. También queremos subrayar el apoyo mostrado en todo momento por la Federació de Municipis de Catalunya para impulsar el proyecto y los Living Lab previos celebrados, gracias a la labor del secretario anterior de la institución, señor Ignacio Soto y del actual secretario, señor Magí Rovira. De igual modo, agradecer a la CNMC su interés en el Anuario, en la persona del señor Joaquín López. Finalmente, pero no en último lugar, queremos agradecer el impulso al proyecto, desde la perspectiva de los Living Lab, de la Fundación Bosch i Gimpera, de la UB, especialmente al señor Francesc Benlliure y también al señor Salvador Mena.

### 3

#### **Mirando hacia el futuro: el impacto de la pandemia de COVID-19**

En el momento de cerrar la primera edición de este Anuario se ha desatado la pandemia del coronavirus, con efectos globales relevantes y consecuencias todavía difíciles de prever. España se acerca a los 28 000 muertos por la COVID-19, y a ellos habría que añadir los miles de personas que han quedado dañadas en su salud de forma permanente como consecuencia de los efectos del virus. Esos impactos trágicos del virus ya no se pueden evitar.

Pero lo que sí se puede evitar es que pandemias futuras o brotes nuevos de la COVID-19 generen un daño tan brutal como el que se ha sufrido en la primavera de 2020. Para ello, es necesario generar una serie de barreras sociales, económicas, sanitarias e institucionales suficientemente fuertes como para minimizar los efectos de futuras epidemias. Los textos que se incorporan a esta edición pueden aportar algunas luces sobre cómo reforzar las barreras institucionales de cara a futuros nuevos brotes o a nuevas pandemias.

Durante los primeros momentos del impacto de la pandemia en España, se hizo frente a la misma con la aplicación de la legislación sanitaria, con decisiones administrativas puntuales de confinamiento que dieron lugar a su convalidación por parte de juzgados de lo contencioso-administrativo en aplicación de la LJCA<sup>13</sup>.

---

13. Este fue el caso de la decisión tomada en relación con un hotel de Tenerife en el mes de marzo de 2020, ratificada por el juzgado del contencioso-administrativo n.º 1 en decisión adoptada el día 2 de marzo. La misma se puede consultar aquí:

Con posterioridad, se ha producido la declaración por el Gobierno estatal del estado de alarma en marzo de 2020, en aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, y sus prórrogas sucesivas. La proliferación de normativa tras la declaración de alarma ha llevado a que a *mediados de mayo de 2020 fueran más de 200 las normas dictadas al respecto*, de acuerdo con informaciones proporcionadas por los medios de comunicación: 13 decretos leyes; seis decretos, incluidos el que activó el estado de alerta y sus cuatro prórrogas; 113 órdenes ministeriales; 71 resoluciones de ministerios (más una del Banco de España); cinco instrucciones; y un acuerdo.

Una víctima colateral de la COVID-19 ha sido la transparencia, tan importante para el Estado democrático y la buena administración. Por aplicación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se produjo la suspensión de los *plazos administrativos* para resolver aquellas solicitudes administrativas que pudieran ser presentadas durante el periodo de vigencia del estado de alarma—entre ellas, las de acceso a la información—.

Es cierto que las solicitudes de información relacionadas con las medidas tomadas para combatir la COVID-19 podían ser exoneradas de dicha suspensión y ser respondidas en plazo, pero ello quedaba a la discrecional decisión del Gobierno. Algunas comunidades autónomas, como Castilla y León, han mantenido sus obligaciones de resolución y no han suspendido plazos para las solicitudes de acceso a la información. No obstante, en general, hemos observado un deterioro del respeto a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas gubernamental. El resultado de reconocer monopolio en la toma de decisiones a ciertas personas, conceder amplias dosis de discrecionalidad y reducir, al tiempo, los controles, suele ser corrupción, despilfarro y abusos de poder.

Poco a poco, además, han ido llegando las primeras solicitudes de medidas *cautelarísimas* al contencioso—administrativo en protección de la salud de los profesionales sanitarios, ante la supuesta inactividad administrativa. La sala de lo contencioso del TS desestimó diversas y acabó concediendo las primeras medidas cautelares el 20 de abril de 2020<sup>14</sup>.

<http://www.poderjudicial.es/stfjs/tribunales%20SUPERIORES%20DE%20JUSTICIA/TSJ%20Castilla%20y%20Leon/JURISPRUDENCIA/Jdo%20Contencioso%201%20Tenerife%202%20marzo%202020.pdf>

14. Estas fueron solicitadas por un Sindicato de Médicos que pidió que el TS ordenara poner a disposición de centros sanitarios y hospitalarios batas, mascarillas, gafas de protección, zapatos específicos y contenedores grandes de residuos. Con audiencia del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, que se opusieron, adoptó el 20 de abril, ahora sí, la medida cautelar positiva solicitada, constatando la insuficiencia de la actividad desplegada hasta el momento con el fin de proteger el derecho fundamental a la integridad física de

En el momento de cerrar esta introducción se desconoce el alcance final de la pandemia y su evolución, pero se prevén, por ejemplo, numerosas reclamaciones de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la misma, en las que se puede anticipar que se debatirá sobre la existencia o no de fuerza mayor y si la diligencia de las autoridades fue debida o, por el contrario, se vulneró la buena administración, tanto en cuanto a la disposición de suficientes respiradores, como respecto a la asistencia médica, tardía o con errores de diagnóstico, a los afectados y a las otras personas que esperaban asistencia por otras patologías.

De igual manera, es de esperar un incremento notable de asuntos en la jurisdicción contenciosa, tanto por reclamaciones de responsabilidad como las apuntadas como por otros asuntos relacionados con la declaración del estado de alarma<sup>15</sup>. En este sentido, las reflexiones hechas a lo largo de este Anuario sobre la importancia de los principios de buen gobierno y del derecho a la buena administración, así como la necesidad de fijar los estándares precisos de esta para mejorar la gestión pública y para prevenir riesgos presentes y futuros (mediante instrumentos como las cartas de servicios), han pasado a primera línea en estas circunstancias. En ese sentido, los Gobiernos locales deberán hacer frente, muy probablemente, a las consecuencias de una nueva recesión económica que golpeará a sus vecinos.

Todo ello será materia, en su caso, del Anuario de 2020.

En todo caso, creemos que sería conveniente hacer alguna propuesta urgente a nuestros Gobiernos y Administraciones de cara a anticipar errores innecesarios y consecuencias indeseadas de la toma de decisiones actual, que, en todo caso, deben respetar los principios de buen gobierno y el derecho a una buena administración.

Así lo ha hecho en medio de la pandemia el *Local Government and Social Care Ombudsman*, el defensor del pueblo que investiga las denuncias de mala administración en el ámbito local en Inglaterra. Este *ombudsman* dictó a principios de mayo de 2020 un documento recogiendo principios de buena administración en la respuesta a la COVID-19, como una especificación

---

los profesionales sanitarios (art. 15 CE) y su derecho a la salud (art. 43 CE). Además, el TS consideró: “preciso que por el Ministerio de Sanidad se le informe quincenalmente de las concretas medidas adoptadas en cumplimiento de este auto con indicación de la distribución efectiva de los medios de protección del personal sanitario entre las comunidades autónomas y de la que dentro de estas se efectúe por sus servicios sanitarios”.

15. Así, por sentencia de 24 de abril de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por ejemplo, se conoció de la impugnación por la denegación por la Administración de la Generalitat de Cataluña de la tramitación de una comunicación para una concentración en Barcelona. El recurso se desestimó con el argumento de que la Administración para conocer de la comunicación no era la catalana, sino la estatal.

de los principios de buena administración generales que ya había establecido anteriormente<sup>16</sup>.

En primer lugar, es más importante que nunca dejar clara constancia y archivo de las decisiones tomadas, de su contenido y de las razones que llevaron a ello. Segundo, es preciso dar información actualizada y de calidad a los Gobiernos locales, para que tomen decisiones apropiadas en su marco de competencias. Tercero, las razones en las que se basan las decisiones deben estar claras, fundadas en datos y evidencias. Explicadas en relación con el contexto y las circunstancias. Y deben ser transparentes. Cuarto, la suspensión de las vías de participación y consulta ciudadana debe conllevar una dosis extra de transparencia y rendición de cuentas. Quinto, todo cambio en los sistemas debe consultarse, pero cuando no es posible, debe garantizarse su temporalidad y evitar que se convierta en la forma normal de hacer las cosas. Sexto, hay que evitar el cortoplacismo, mantener una visión de largo plazo y una visión de cómo debe ser la recuperación y la normalidad posterior, anticipando consecuencias.

Para terminar, queremos destacar cómo la pandemia hará que las palabras de León DUGUIT, profesor de Derecho público francés, que vivió a caballo entre el siglo XIX y el XX, en un momento de grandes transformaciones, en relación con la *interdependencia* de los seres humanos (lo que hoy denominaríamos la cohesión social), tengan hoy la misma vigencia que cuando fueron escritas, más de un siglo atrás.

Decía DUGUIT (1911, pp. 118 y ss.), en un capítulo titulado “Las obligaciones de los gobernantes”, que estos no tenían solo obligaciones de límites respecto a su actividad, sino también obligaciones positivas:

“... los gobernantes están sometidos a la regla de derecho, que les impone las obligaciones correspondientes a la situación que ocupan en la sociedad y que, por consiguiente, les obliga a poner la mayor fuerza que poseen al servicio de la interdependencia social. No están solo obligados a abstenerse, están, además, obligados a obrar...”

(...) hay que reconocerlo con toda franqueza: la ley de interdependencia por sí sola es, es en el caso, impotente. Es necesario algo más: es necesario el sentimiento de la piedad por el sufrimiento humano. Sentimiento adquirido o sentimiento innato, poco importa esto, es una de las más hermosas cualidades del hombre civilizado del siglo XX, y debe tener su lugar en nuestro régimen político positivo...”

---

16. Todos ellos consultables en su página web: <https://www.lgo.org.uk/information-centre/reports/guidance-notes/principles-of-good-administrative-practice>

## 4

**Bibliografía**

- ADDINK, G.H. (2014), “Three legal dimensions of good governance. Some recent developments”, en CASTRO, A. (ed.), *Buen gobierno y derechos humanos*, PUCP, Lima, pp. 23 y ss. (consultable en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/10/Libro-Buen-Gobierno-y-Derechos-Humanos.pdf>).
- AGENCIA SUECA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA (2005), *Principles of Good Administration In the Member States of the European Union* (disponible en: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>).
- ATIENZA, M. (2006), Prólogo al libro de COURTIS, C. (coord.) (2006), *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, pp. 10 y 11.
- ÁVILA, C. M.<sup>a</sup> (2013), *La tutela parlamentaria de la buena administración*, Thompson Reuters Aranzadi, UMA, UAH.
- ÁVILA, C. M.<sup>a</sup> y GUTIÉRREZ, F. (coords.) (2011), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- BASSOLS COMA, M. (1982), “El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”, en AA. VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 261 y ss.
- BOBBIO, N. (1992), *Teoría general del derecho*, Debate, Madrid.
- BOUSTA, R. (2010), *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L’Harmattan, París.
- CAILLOSSE, J. (2007), “Droit administratif et sciences sociales”, en RUFFERT, M. (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, pp. 171 y ss.
- CANO, T. (2019), “El poder normativo local y la crisis de la ley”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-diciembre de 2019, pp. 26 y ss. (consultable en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/issue/view/718>).
- CAPDEFERRO, O. (2016), *El derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Marcial Pons.
- CASSESE, S. (2009), “Il diritto a la buona amministrazione”, *European Review of Public Law*, vol. 21, núm. 3, otoño, pp.1037 y ss.
- CERRILLO, A. (coord.) (2007), *Governança i bona administració a Catalunya*, EAPC, Barcelona.
- CERRILLO, A. (2005), “La Gobernanza hoy: introducción”, en CERRILLO, A. (coord. y trad.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid.
- CHEVALIER, E. (2014), *Bonne administration et Union Européene*, Bruylant, Bruselas.

- CLUZEL-MÉTAYER, L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz.
- COGLIANESE, G. (2002), “Empirical Analysis and Administrative Law”, *University of Illinois Law Review*, vol. 2002, n.º 1111 (consultable en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=327520](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=327520)).
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL ESTUDIO Y CREACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL (2004), *Informe* (disponible en: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe\\_comision\\_expertos\\_esp.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe_comision_expertos_esp.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *Libro blanco sobre la Gobernanza Europea* (consultable en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>).
- COURTIS, C. (coord.) (2006), *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta.
- CRODA MARINI, J. R. y ABAD ESPÍNDOLA, E. (2016), “Modelos de investigación cualitativa y cuantitativa y su aplicación en el estudio del derecho”, *UNIVERSITA CIENCIA. Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa*, año 4, núm. 12, enero-abril.
- DOMÉNECH, G. D. (2016), “Que innoven ellos. Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora”, *InDret* (2) (consultable en: [http://www.indret.com/pdf/1228\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/1228_es.pdf)).
- DUGUIT, L. (1911), *La transformación del Estado*, Francisco Beltrán, Madrid.
- FREITAS, J. (2014), *Direito Fundamental À Boa Administração Pública*, Malheiros editores.
- GARCÍA, S. (2019), “El éxito y el potencial del nudge en las políticas públicas”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. Especial, 3/2019, págs. 140-155 (disponible en: [https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvgp\\_ultimo\\_numero/en\\_def/García%20140\\_155.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvgp_ultimo_numero/en_def/García%20140_155.pdf)).
- GIUFFRIDA, A. (2012), *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Giappichelli editore, Torino.
- MANCILLA, F. (2014), *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració*, IEA, Barcelona (disponible en: [http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA\\_89.pdf](http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_89.pdf)).
- MATILLA CORREA, A. (2017), “Buena administración: una mirada en retrospectiva a su uso como noción jurídica”, en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y HERNÁNDEZ, J. I., *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 269 a 277.
- NASSIS, C. (2009), *Good administration in the European Union*, Esperia Publication Ltd.
- PARLAMENTO DE CATALUÑA y OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2016), *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña* (disponible en: <https://>

- www.antifrau.cat/resources/la-gestion-de-los-conflictos-de-interes-en-el-sector-publico-de-catalunya-informe-oac-esp.pdf ).
- PONCE SOLÉ, J. (coord.) (2018), *Empleo Público, Derecho a una Buena Administración e Integridad*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PONCE SOLÉ, J. (2019), *Mejora de la Regulación, Lobbies y Huella Normativa*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PONCE SOLÉ, J. (2018), “Innovación y transdisciplinariedad: La experiencia en Barcelona de TransJus y del Máster de Prevención de la Corrupción y Buen Gobierno”, en LÓPEZ RAMÓN, F. *et al.* (coords.), *Organización de la universidad y la ciencia* (Actas del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018, INAP).
- PONCE SOLÉ, J. (2017), “La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, pp. 157 y ss.
- PONCE SOLÉ, J. (2001), *El deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid.
- RANCHORDÁS, S. (2015a), “Innovation-Friendly Regulation: The Sunset of Regulation, the Sunrise of Innovation”, *Jurimetrics*, vol. 55, n.º 2, 2015 (consultable en: <https://www.heartland.org/sites/default/files/ssrn-id2544291.pdf>).
- RANCHORDÁS, S. (2015b), “Innovation Experimentalism in the Age of the Sharing Economy”, *Lewis & Clark Law Review*, vol. 19 (consultable en: <https://law.lclark.edu/live/files/21702-lcb194art1ranchordaspdf>).
- ROSANVALLON, P. (2015), *El buen gobierno*, Manantial, Buenos Aires.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo.
- SERIO, A. (2008), *Il principio di buona amministrazione procedurale*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- TOMÁS MALLO, B. (2004), *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid, INAP, 2004 (consultable en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=578243> ).
- VILLORIA, M. e IZQUIERDO, A. (2015), *Ética pública y Buen gobierno*, Tecnos-INAP.
- WAKEFIELD, J. (2007), *The Right to Good Administration*, Kluwer.
- WOODHOUSE, D. (1997), *In Pursuit of Good Administration*, Clarendon Press, Oxford.
- XANTHAKI, H. (2011), “Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?”, en *Quality of Legislation. Principles and Instruments: Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL)*, Nomos, Baden Baden, pp. 75-85 (disponible en: <https://sas-space.sas.ac.uk/4854/>).