

Resumen ejecutivo

1. Introducción

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

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

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

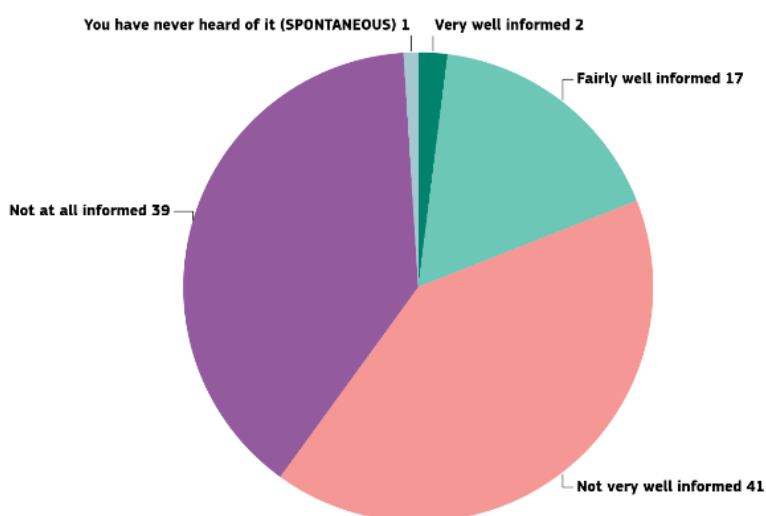
Como es sabido, además de en normas jurídicas y en la jurisprudencia españolas, el derecho a una buena administración se encuentra reconocido en la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** - aprobada en 2000 e incorporada al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, en su artículo 6- que en 2025 celebró un cuarto

de siglo. La buena administración es muy frecuentemente aplicada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (con la diferente denominación de *good governance*), así como por tribunales nacionales europeos y de fuera de Europa.

La Comisión Europea ha publicado desde hace años diversas encuestas sobre el conocimiento de la Carta por parte de la ciudadanía. Según las mismas, aunque la situación ha mejorado desde su aprobación todavía queda mucho camino por recorrer.

De acuerdo con Informe del Eurobarómetro Especial 563 (febrero–marzo de 2025) sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, elaborado por la Comisión Europea a partir de una encuesta a más de 26.000 ciudadanos de los 27 Estados miembros, y cuyo objetivo es medir el grado de conocimiento, percepción y uso potencial de dicha Carta en la práctica, algo menos de uno de cada cinco encuestados (19%) se siente bien informado sobre la Carta: un 2% afirma estar “muy bien informado” y un 17% “bastante bien informado”. Ocho de cada diez (80%) señalan que no se sienten bien informados, de los cuales un 39% indica que no está “en absoluto informado”. Solo el 1% de los encuestados declara espontáneamente que nunca ha oído hablar de la Carta. Lo que evidencia un importante déficit de conocimiento efectivo; en paralelo, persiste un elevado grado de desconocimiento o confusión sobre su alcance y aplicación, pese a que la mayoría reconoce su carácter jurídicamente vinculante.

QB2: How informed do you feel you are about the Charter of Fundamental Rights of the EU? (EU27) (%)



Very well informed	=
Fairly well informed	▲ 2
Not very well informed	▲ 7
Not at all informed	▲ 2
You have never heard of it (SPONTANEOUS)	▼ 10
Don't know	▼ 1

▲▼ (Feb/Mar 2025 - Mar 2019)

Feb/Mar 2025

Por un lado, existe una demanda mayoritaria de más información sobre la Carta: alrededor de dos tercios de los ciudadanos europeos manifiestan interés en conocer mejor distintos aspectos, en particular dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos (64%), el contenido de la Carta (63%) y cuándo se aplica (62%) . Por otro lado, estos datos reflejan indirectamente un déficit de conocimiento práctico, ya que, aunque los ciudadanos identifican en términos generales posibles vías de recurso (tribunales, instituciones de la UE o defensor del pueblo), el informe evidencia confusión y falta de claridad sobre el funcionamiento concreto de la Carta y sus mecanismos de garantía, lo que explica precisamente ese elevado interés en recibir más información sobre cómo actuar ante una eventual vulneración de derechos

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

En ese contexto, el *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2025*, publicado en 2026 y dirigido por el profesor Ponce (UB) y coordinado por el prof. Capdeferro (UB), se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a la mejora de la calidad de los servicios públicos, **con especial atención al mundo local**, teniendo en cuenta de manera especial los trabajos realizados durante 2025 para el Gobierno de Cataluña por la Comisión de Expertos para la Definición de la Estrategia de Transformación de la Administración de la Generalitat de Cataluña y la Mejora de los Servicios Públicos (CETRA).

2. Estructura del Anuario

El Anuario **incluye, diversos estudios de reconocidos especialistas del mundo académico y de la gestión pública, en general y local, algunos de los cuales formaron parte de la CETRA:**

- **Carles Ramió:** Especialista en la materia y **presidente de la CETRA**. Es el autor del análisis sobre los procesos de reforma en la AGE y la Generalitat de Catalunya.
- **Esther Pano:** **Coordinadora del Grupo 2 de la CETRA** (diseño de servicios desde la mirada ciudadana), encargada del estudio sobre orientación ciudadana.
- **Joan de la Paz:** **Coordinador del Grupo 5 de la CETRA**, quien contribuye sobre cuestiones de transparencia y trazabilidad.
- **César Cierco:** Miembro del **Grupo 1 de la CETRA** (simplificación normativa y de procesos), autor de la crónica sobre el nuevo impulso en la reforma administrativa en colaboración con **Antonio Roperó Vilaró**, secretario general del Ayuntamiento de Lleida,
- **Julio Tejedor Bielsa:** Miembro del **Grupo 1 de la CETRA**, autor del estudio sobre los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (PIGAs).
- **Julia García-Royo Díaz, Oscar Huerdo Cobos y Rocío Navarro-Rubio:** Autores del análisis de la CNMC sobre las pymes y la contratación pública.

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

- **José Luis Ros-Medina y Víctor Martín Bonilla:** Responsables de la sección de documentos de interés.
- **José Ramón Chaves:** Magistrado encargado de la sección de jurisprudencia del TJUE y de los Tribunales Superiores de Justicia.
- **Jesús Cudero:** Autor de la exposición sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo español.
- **Oscar Capdeferro:** Autor de la bibliografía
- **Juli Ponce:** A cargo de la jurisprudencia internacional.

3. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones

A la vista de los análisis incluidos en este Anuario de 2025, se pueden destacar aquí las siguientes conclusiones y recomendaciones sobre la mejora de los servicios públicos:

1. **Hacer efectivo el derecho a una buena administración en relación con la mejora de los servicios públicos ha de ser un instrumento para afrontar los desafíos actuales de nuestras sociedades y para la legitimación del estado social y democrático de Derecho**, puesto que la calidad institucional y de la gestión pública ha devenido cruciales para luchar contra los populismos que lo amenazan.

Las reformas para la mejora de los servicios públicos no son solo planes tecnocráticos, sino **elementos cruciales para la legitimidad y supervivencia de nuestra democracia**. El éxito depende de que los gobiernos mantengan la tensión política y la valentía para vencer las resistencias sindicales y corporativas que tienden al bloqueo del cambio.

2. **El mundo local** es un elemento crítico para la legitimidad de toda reforma. El ciudadano no distingue competencias entre administraciones al realizar un trámite. Existe una necesidad imperativa de integrar la perspectiva municipal en la normativa estatal y autonómica, ya que la ejecución final de ámbitos clave como el urbanismo, el medio ambiente o los servicios sociales recae a menudo en los ayuntamientos.

Regular desde un nivel superior ignorando la realidad local es un error de diseño que se ha de intentar corregir mediante una visión de administración multinivel y coordinada.

3. Las reformas deben centrarse en "**palancas de cambio**" concretas y de implementación rápida en lugar de planes integrales inabarcables.

4. Cualquier cambio profundo debe sustentarse obligatoriamente en al menos **cuatro pilares imprescindibles**:

a) dirección pública profesional regulada

b) nuevo modelo de ocupación pública (selección y carrera)

c) nuevo modelo organizativo y

d) renovación tecnológica radical (IA y datos).

5. Se recomienda el **desarrollo y mejora de los sistemas digitales y de gestión de datos** a fin de ofrecer a la ciudadanía un entorno centralizado para consultar, gestionar y hacer seguimiento de sus trámites. En esta línea, se recomienda la creación de "gemelos digitales" para testar innovaciones antes de aplicarlas a la ciudadanía, así como el desarrollo de entornos regulatorios de prueba (*sandboxes*), para evitar así iniciativas fallidas.

Tales sistemas deben permitir a la administración la **prestación proactiva y personalizada de servicios, mediante la posible y adecuada base legal alternativa al consentimiento**, de acuerdo a la regulación europea y española vigente, que permita conjugar y ponderar **dos mandatos de igual relevancia: el derecho a la buena administración y el derecho la protección de datos**.

6. La transformación de la administración pública no es fundamentalmente un desafío tecnológico o normativo, sino un reto de **gobernanza, cultura organizativa y liderazgo político**. El éxito de las reformas propuestas para mejorar la transparencia y la trazabilidad de los trámites depende de la capacidad de las instituciones para superar la **inercia organizativa** y la fragmentación en "silos", evolucionando hacia un modelo proactivo que sitúe a la persona en el centro y utilice la tecnología para garantizar derechos fundamentales, como el de una buena administración

7. En esa línea, es necesario un **cambio cultural** para que la administración deje de considerar al ciudadano con desconfianza y se integren modificaciones técnicas concretas que lo hagan posible. Si bien la sociedad no se cambia sólo con normas, ellas también pueden contribuir a ello.

Por ello, se recomienda la introducción del denominado **derecho al error**, basado en el **principio de confianza**, principio reforzado en sistemas como el italiano, que en el Código de Contratación Pública de Italia, aprobado en 2023, lo introdujo (*principio della fiducia*). Derecho al error que ha sido regulado por primera vez en España en la ley catalana 9/2025, con una clara inspiración en la Ley n.º 2018-727 del 10 de agosto de 2018, conocida como la *Loi pour un État au service d'une société de confiance* (LESSOC)

8. Se recomienda avanzar hacia **una administración que tenga en cuenta la experiencia ciudadana** en las relaciones administración-ciudadanía, lo que implica, al menos:

a) simplificar cargas a la ciudadanía,

b) sustituir la atención puntual por una orientación ciudadana permanente a lo largo de toda la relación con la administración y

c) definir compromisos de calidad medibles y basados en la experiencia real para promover una mejora continua del servicio.

9. El éxito de reformas dirigidas a mejorar los servicios públicos no depende únicamente de la voluntad política y de reformas legislativas, sino también de su **capacidad para orientar la administración hacia el principio de resultado y la satisfacción real del interés general**.

Se recomienda, por tanto, que la implementación de estas medidas vaya acompañada de una **dotación de recursos humanos y técnicos** que haga verosímiles los plazos de resolución. Resulta imperativo institucionalizar el uso de las nuevas tecnologías mediante pautas seguras y promover una cultura administrativa que, en lugar de parapetarse en el formalismo, conozca y trate a sus ciudadanos bajo la premisa de la lealtad mutua.

10. Se aconseja **reducir el abuso de los informes administrativos preceptivos, fomentar la oralidad en las relaciones entre administraciones y ciudadanos y la rendición de cuentas** anual ante los órganos legislativos sobre el estado de la atención ciudadana para asegurar la efectividad de los cambios introducidos.

11. En el ámbito de los **planes y proyectos de interés general**, se sugiere:

a) crear una estructura específica dentro de la administración autonómica para la gestión coordinada de estos proyectos, evitando que la actual estructura burocrática informal se vea desbordada por el incremento de solicitudes.

b) incorporar criterios claros de madurez del proyecto, como la acreditación de capacidad financiera efectiva y la disponibilidad real de energía, para evitar declarar de interés general ideas de negocio inmaduras o destinadas a la reventa.

c) fomentar convenios con la Administración General del Estado para reducir los plazos de los informes sectoriales estatales, que actualmente no se ven afectados por la urgencia autonómica y retrasan la aprobación definitiva.

d) dado el impacto fiscal negativo en los municipios, se aconseja utilizar de forma proactiva el canon de urbanización (hasta el 1% de la inversión) o convenios que garanticen el mantenimiento de las infraestructuras sin cargar los presupuestos municipales.

12. En relación con las pymes, una Administración eficiente para las mismas no debe buscar favorecerlas por su tamaño, sino eliminar obstáculos que no aportan valor al interés general y que deterioran la competencia efectiva. La simplificación normativa, el rediseño de trámites centrado en la experiencia del usuario y la transparencia en la trazabilidad de los expedientes son condiciones estructurales para fortalecer el tejido productivo.

A tal fin, se aconseja:

a) avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel donde los ayuntamientos adopten de forma voluntaria ordenanzas tipo que agilicen los trámites y unifiquen criterios en materia de licencias y declaraciones responsables.

b) sustituir los controles previos por controles *ex post* basados en el riesgo, permitiendo que la actividad económica comience de forma inmediata bajo la responsabilidad del operador.

c) implementar de forma efectiva el principio de "solo una vez", asegurando que las pymes no tengan que aportar documentación que ya obre en poder del sector público mediante sistemas de interoperabilidad y consulta interna.

d) sustituir el denominado "efecto escalón", que activa bruscamente nuevas obligaciones al superar ciertos umbrales de plantilla o facturación, por transiciones graduales o "rampas" regulatorias que no penalicen la expansión.

e) respecto a la contratación pública, se propone facilitar el acceso de las pymes mediante la división de contratos en lotes, la reducción de las cargas financieras asociadas a avales y seguros, y la profesionalización de los órganos de contratación para que diseñen pliegos más acordes a la realidad del mercado.

f) la digitalización debe evolucionar desde la mera tramitación en línea hacia servicios proactivos que utilicen la inteligencia artificial para anticipar necesidades y reducir errores de cumplimentación.