

Resum executiu

1. Introducció

L'Anuari (*Anuario del Buen Gobierno y de las Calidad de la Regulación*) és una **publicació anual** de la **Fundación Democracia y Gobierno Local** amb el suport de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència, que analitza cada any, mitjançant participació de reconeguts experts de diferents disciplines (Dret, Economia, Gestió Pública, Ciència Política...), les principals **qüestions relacionades amb el bon govern i la bona administració**.

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

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

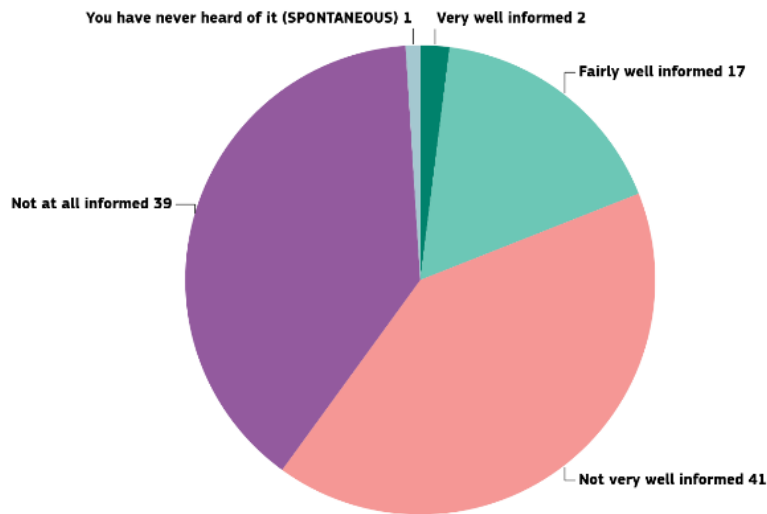
Com és sabut, a més d'en normes jurídiques i en la jurisprudència espanyoles, el dret a una bona administració es troba reconegut a la **Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea** - aprovada el 2000 i incorporada al Tractat de la Unió Europea (Tractat de Lisboa), de 13 de desembre de 2007, ratificat per Instrument de 26 de desembre de 2008, en el seu article 6- que el 2025 va celebrar un quart de segle. La bona administració és

molt freqüentment aplicada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea i pel Tribunal Europeu de Drets Humans (amb la diferent denominació de *good governance*), així com per tribunals nacionals europeus i de fora d'Europa.

La Comissió Europea ha publicat des de fa anys diverses enquestes sobre el coneixement de la Carta per part de la ciutadania. Segons aquestes, tot i que la situació ha millorat des de la seva aprovació encara queda molt camí per recórrer.

D'acord amb Informe de l'Eurobaròmetre Especial 563 (febrer-març de 2025) sobre la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, elaborat per la Comissió Europea a partir d'una enquesta a més de 26.000 ciutadans dels 27 Estats membres, i l'objectiu del qual és mesurar el grau de coneixement, percepció i ús potencial d'aquesta Carta a la pràctica, una mica menys d'un de cada cinc enquestats (19%) se sent ben informat sobre la Carta: un 2% afirma estar "molt ben informat" i un 17% "bastant ben informat". Vuit de cada deu (80%) assenyalen que no se senten ben informats, dels quals un 39% indica que no està "en absolut informat". Només l'1% dels enquestats declara espontàniament que mai ha sentit parlar de la Carta. El que evidencia un important dèficit de coneixement efectiu; en paral·lel, persisteix un elevat grau de desconeixement o confusió sobre el seu abast i aplicació, malgrat que la majoria reconeix el seu caràcter jurídicament vinculant.

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

D'una banda, hi ha una demanda majoritària de més informació sobre la Carta: al voltant de dos terços dels ciutadans europeus manifesten interès a conèixer millor diferents aspectes, en particular on acudir en cas de vulneració dels seus drets (64%), el contingut de la Carta (63%) i quan s'aplica (62%). D'altra banda, aquestes dades reflecteixen indirectament un dèficit de coneixement pràctic, ja que, tot i que els ciutadans identifiquen en termes generals possibles vies de recurs (tribunals, institucions de la UE o defensor del poble), l'informe evidencia confusió i falta de claredat sobre el funcionament concret de la Carta i els seus mecanismes de garantia, cosa que explica precisament aquest elevat interès a rebre més informació sobre com actuar davant d'una eventual vulneració de drets.

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

En aquest context, l' *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2025*, publicat el 2026 i dirigit pel professor Ponce (UB) i coordinat pel prof. Capdeferro (UB), es dedica en bona part, tot i que no únicament, a la millora de la qualitat dels serveis públics, **amb especial atenció al món local**, tenint en compte de manera especial els treballs realitzats durant el 2025 per al Govern de Catalunya per la Comissió d'Experts per a la Definició de l'Estratègia de Transformació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la Millora dels Serveis Públics (CETRA).

2. Estructura de l'Anuari

L'Anuari **inclou, diversos estudis de reconeguts especialistes del món acadèmic i de la gestió pública, en general i local, alguns dels quals van formar part de la CETRA:**

- **Carles Ramió:** Especialista en la matèria i **president de la CETRA**. És l'autor de l'anàlisi sobre els processos de reforma a l'AGE i la Generalitat de Catalunya.
- **Esther Pano:** **Coordinadora del Grup 2 de la CETRA** (disseny de serveis des de la mirada ciutadana), encarregada de l'estudi sobre orientació ciutadana.
- **Joan de la Paz:** **Coordinador del Grup 5 de la CETRA**, qui contribueix sobre qüestions de transparència i traçabilitat.
- **César Cierco:** Membre del **Grup 1 de la CETRA** (simplificació normativa i de processos), autor de la crònica sobre el nou impuls en la reforma administrativa en col·laboració amb **Antonio Ropero Vilaró**, secretari general de l'Ajuntament de Lleida.
- **Julio Tejedor Bielsa:** Membre del **Grup 1 de la CETRA**, autor de l'estudi sobre els Plans i Projectes d'Interès General d'Aragó (PIGAs).
- **Julia García-Royo Díaz, Oscar Huerdo Cobos i Rocío Navarro-Rubio:** Autors de l'anàlisi de la CNMC sobre les pimes i la contractació pública.

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

- **José Luis Ros-Medina i Víctor Martín Bonilla:** Responsables de la secció de documents d'interès.

- **José Ramón Chaves:** Magistrat encarregat de la secció de jurisprudència del TJUE i dels Tribunals Superiors de Justícia.
- **Jesús Cudero:** Autor de l'exposició sobre la jurisprudència del Tribunal Suprem espanyol.
- **Oscar Capdeferro:** Autor de la bibliografia.
- **Juli Ponce:** A càrrec de la jurisprudència internacional.

3. Conclusions, Propostes i Recomanacions

A la vista de les anàlisis incloses en aquest Anuari de 2025, es poden destacar aquí les següents conclusions i recomanacions sobre la millora dels serveis públics:

1. Fer efectiu el dret a una bona administració en relació amb la millora dels serveis públics ha de ser un instrument per afrontar els desafiaments actuals de les nostres societats i per a la legitimació de l'estat social i democràtic de Dret, ja que la qualitat institucional i de la gestió pública ha esdevingut crucials per lluitar contra els populismes que l'amenacen.

Les reformes per a la millora dels serveis públics no són només plans tecnocràtics, sinó **elements cabdals per a la legitimitat i supervivència de la nostra democràcia**. L'èxit depèn que els governs mantinguin la tensió política i la valentia per vèncer les resistències sindicals i corporatives que tendeixen al bloqueig del canvi.

2. El món local és un element crític per a la legitimitat de tota reforma. El ciutadà no distingeix competències entre administracions en realitzar un tràmit. Hi ha una necessitat imperativa d'integrar la perspectiva municipal en la normativa estatal i autonòmica, ja que l'execució final d'àmbits clau com l'urbanisme, el medi ambient o els serveis socials recau sovint en els ajuntaments.

Regular des d'un nivell superior ignorant la realitat local és un error de disseny que s'ha d'intentar corregir mitjançant una visió d'administració multinivell i coordinada.

3. Les reformes s'han de centrar en "**palanques de canvi**" concretes i d'implementació ràpida en lloc de plans integrals inabastables.

4. Qualsevol canvi profund s'ha de sustentar obligatòriament en almenys **quatre pilars imprescindibles**:

- a) direcció pública professional regulada
- b) nou model d'ocupació pública (selecció i carrera)
- c) nou model organitzatiu i
- d) renovació tecnològica radical (IA i dades).

5. Es recomana el **desenvolupament i millora dels sistemes digitals i de gestió de dades** per tal d'oferir a la ciutadania un entorn centralitzat per consultar, gestionar i fer seguiment dels seus tràmits. En aquesta línia, es recomana la creació de "bessons digitals" per testar innovacions abans d'aplicar-les a la ciutadania, així com el desenvolupament d'entorns regulatoris de prova (*sandboxes*), per evitar així iniciatives fallides.

Aquests sistemes han de permetre a l'administració la **prestació proactiva i personalitzada de serveis, mitjançant la possible i adequada base legal alternativa al consentiment**, d'acord amb la regulació europea i espanyola vigent, que permeti conjugar i ponderar **dos mandats d'igual rellevància: el dret a la bona administració i el dret a la protecció de dades**.

6. La transformació de l'administració pública no és fonamentalment un desafiament tecnològic o normatiu, sinó un repte de **governança, cultura organitzativa i lideratge polític**. L'èxit de les reformes proposades per millorar la transparència i la traçabilitat dels tràmits depèn de la capacitat de les institucions per superar la **inèrcia organitzativa** i la fragmentació en "sitges", evolucionant cap a un model proactiu que situï la persona al centre i utilitzi la tecnologia per garantir drets fonamentals, com el d'una bona administració.

7. En aquesta línia, cal un **canvi cultural** perquè l'administració deixi de considerar el ciutadà amb desconfiança i s'integrin modificacions tècniques concretes que ho facin possible. Si bé la societat no es canvia només amb normes, elles també hi poden contribuir.

Per això, es recomana la introducció de l'anomenat **dret a l'error**, basat en el **principi de confiança**, principi reforçat en sistemes com l'italià, que en el Codi de Contractació Pública d'Itàlia, aprovat el 2023, el va introduir (*principi della fiducia*). Dret a l'error que ha estat regulat per primera vegada a Espanya en la llei catalana 9/2025, amb una clara

inspiració en la Llei n° 2018-727 del 10 d'agost de 2018, coneguda com la *Loi pour un État au service d'une société de confiance* (LESSOC).

8. Es recomana avançar cap a **una administració que tingui en compte l'experiència ciutadana** en les relacions administració-ciutadania, la qual cosa implica, almenys:

a) simplificar càrregues a la ciutadania,

b) substituir l'atenció puntual per una orientació ciutadana permanent al llarg de tota la relació amb l'administració i

c) definir compromisos de qualitat mesurables i basats en l'experiència real per promoure una millora contínua del servei.

9. L'èxit de reformes dirigides a millorar els serveis públics no depèn únicament de la voluntat política i de reformes legislatives, sinó també de la seva **capacitat per orientar l'administració cap al principi de resultat i la satisfacció real de l'interès general**.

Es recomana, per tant, que la implementació d'aquestes mesures vagi acompanyada d'una **dotació de recursos humans i tècnics** que faci versemblants els terminis de resolució. Resulta imperatiu institucionalitzar l'ús de les noves tecnologies mitjançant pautes segures i promoure una cultura administrativa que, en lloc de parapetar-se en el formalisme, conegui i tracti els seus ciutadans sota la premissa de la lleialtat mútua.

10. S'aconsella **reduir l'abús dels informes administratius preceptius, fomentar l'oralitat en les relacions entre administracions i ciutadans i la rendició de comptes** anual davant els òrgans legislatius sobre l'estat de l'atenció ciutadana per assegurar l'efectivitat dels canvis introduïts.

11. En l'àmbit dels **plans i projectes d'interès general**, se suggereix:

a) crear una estructura específica dins de l'administració autonòmica per a la gestió coordinada d'aquests projectes, evitant que l'actual estructura burocràtica informal es vegi desbordada per l'increment de sol·licituds.

b) incorporar criteris clars de maduresa del projecte, com l'acreditació de capacitat financera efectiva i la disponibilitat real d'energia, per evitar declarar d'interès general idees de negoci immadures o destinades a la revenda.

c) fomentar convenis amb l'Administració General de l'Estat per reduir els terminis dels informes sectorials estatals, que actualment no es veuen afectats per la urgència autonòmica i retarden l'aprovació definitiva.

d) atès l'impacte fiscal negatiu en els municipis, s'aconsella utilitzar de forma proactiva el cànon d'urbanització (fins a l'1% de la inversió) o convenis que garanteixin el manteniment de les infraestructures sense carregar els pressupostos municipals.

12. En relació amb les pimes, una Administració eficient per a aquestes no ha de buscar afavorir-les per la seva dimensió, sinó eliminar obstacles que no aporten valor a l'interès general i que deteriorenen la competència efectiva. La simplificació normativa, el redisseny de tràmits centrat en l'experiència de l'usuari i la transparència en la traçabilitat dels expedients són condicions estructurals per enfortir el teixit productiu.

Amb aquesta finalitat, s' aconsella:

a) avançar cap a un model de governança multinivell on els ajuntaments adoptin de forma voluntària ordenances tipus que agilitzin els tràmits i unifiquin criteris en matèria de llicències i declaracions responsables.

b) substituir els controls previs per controls *ex post* basats en el risc, permetent que l'activitat econòmica comenci de forma immediata sota la responsabilitat de l'operador.

c) implementar de forma efectiva el principi de "només una vegada", assegurant que les pimes no hagin d'aportar documentació que ja es trobi en poder del sector públic mitjançant sistemes d'interoperabilitat i consulta interna.

d) substituir l'anomenat "efecte esglaó", que activa bruscament noves obligacions en superar certs llindars de plantilla o facturació, per transicions graduals o "rampes" regulatòries que no penalitzin l'expansió.

e) respecte a la contractació pública, es proposa facilitar l'accés de les pimes mitjançant la divisió de contractes en lots, la reducció de les càrregues financeres associades a avals i assegurances, i la professionalització dels òrgans de contractació perquè dissenyin plecs més ajustats a la realitat del mercat.

f) la digitalització ha d'evolucionar des de la mera tramitació en línia cap a serveis proactius que utilitzin la intel·ligència artificial per anticipar necessitats i reduir errors de d'emplenament i formalització.

