

# Estudio introductorio a la edición de 2025

JULI PONCE SOLÉ  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo.  
Universidad de Barcelona<sup>1</sup>*

- 1. El contenido de este Anuario**
- 2. Conclusiones y recomendaciones derivadas de las contribuciones de este Anuario**

## 1

### El contenido de este Anuario

Nos complace poder presentar a las/os lectoras/es el séptimo número de esta colección —*Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*— que publica la Fundación Democracia y Gobierno Local. Este número se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a uno de los temas centrales de la buena gobernanza, el buen gobierno y la buena administración en la actualidad, como es el de la mejora de los servicios públicos, con especial atención, como siempre, al ámbito local.

La 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 crucial para luchar contra los populismos que lo amenazan.

Así lo pone de relieve, por ejemplo, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Principios para los servicios públicos que contribuyen a la estabilidad del régimen democrático” (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana, 2021/C 56/03), cuando señala, entre otras cosas, lo siguiente (traducción nuestra):

“4. Los servicios públicos como estabilizadores automáticos

Cuando todos los servicios públicos se adhieren sistemáticamente a los principios de legalidad, proporcionalidad e igualdad de trato y hacen efectivo el derecho a una buena administración, refuerzan tanto la confianza en el Estado de derecho y la democracia como la resistencia de los ciudadanos frente a las promesas populistas”.

---

1. Con la colaboración de Oscar Capdeferro Villagrasa, profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

En este sentido, recientes estudios establecen una correlación empírica entre el auge de los partidos populistas de extrema derecha y la (baja) calidad de la gestión pública. Así, para el caso francés, puede consultarse un estudio publicado en 2023, en *Electoral Studies*<sup>2</sup>.

Para presentar el volumen de este año, creemos que es conveniente comenzar explicando las razones de la elección del tema y el enfoque de este volumen.

El Anuario de este año no deriva, como era costumbre, del resultado de las contribuciones de los autores realizadas a partir de un *Living Lab* celebrado previamente. En esta ocasión se apoya de manera especial en 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).

Esta excepcionalidad viene justificada por el enfoque y alcance de dichos trabajos, que exceden de un ámbito geográfico determinado.

La trayectoria de la CETRA en Cataluña se inscribe en un proceso más amplio de reforma administrativa, caracterizado por una secuencia institucional que articula el diagnóstico, la propuesta, la implementación y el seguimiento de políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad administrativa.

El punto de partida formal se sitúa en el Acuerdo del Gobierno de 8 de octubre de 2024 (GOV/217/2024), mediante el cual se aprueba una estrategia de transformación de la Administración de la Generalitat. Este acuerdo incorpora, por un lado, un conjunto inicial de medidas de carácter inmediato y, por otro, prevé la creación de un órgano especializado de carácter externo e independiente, la CETRA, concebida como comisión de expertos encargada de analizar el funcionamiento de la Administración catalana y formular propuestas de reforma estructural<sup>3</sup>.

Desde su configuración jurídica, la CETRA se define como un órgano colegiado de naturaleza asesora, sin funciones ejecutivas, cuya legitimidad descansa en la especialización técnica de sus miembros y en su autonomía respecto de la estructura administrativa ordinaria.

Durante el período 2024-2025, la CETRA desarrolló sus trabajos mediante una organización interna basada en 12 grupos temáticos, lo que permitió abordar de manera sectorial los principales ámbitos de la acción

2. Bauhr, M. y Charron, N. (2023). It's the quality of government stupid' explaining patterns in support for far right in the 2022 French presidential election. *Electoral Studies*, 84. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379423000665>.

3. Toda información al respecto en <https://web.gencat.cat/es/generalitat/accio-govern/transformacio-administracio/estrategia-reforma-administracio/50-propostes-reforma-administracio>.

administrativa. Entre estos ámbitos se incluyen la digitalización de los servicios públicos, la simplificación normativa y procedimental, la organización administrativa, la gestión del talento público, la evaluación de políticas públicas y la transparencia. Esta estructura de trabajo revela una aproximación metodológica sistemática y transversal, orientada a generar un diagnóstico integral del funcionamiento administrativo y a identificar palancas de transformación de carácter estructural.

El resultado de estos trabajos se materializó en 2025 con la elaboración de un informe final que contiene cincuenta propuestas de reforma de la Administración en Cataluña, con reflexiones de general alcance para cualquier Administración. Estas propuestas se organizan en distintos ejes estratégicos y constituyen el núcleo de un programa de transformación administrativa.

Desde una perspectiva jurídico-institucional, el informe CETRA, disponible en abierto en internet, representa la culminación de la fase de diseño de la reforma, en la que el conocimiento experto se traduce en recomendaciones concretas susceptibles de ser implementadas por la Administración.

Concluida esta fase, el proceso entró en una segunda etapa orientada a la ejecución de las medidas propuestas. En este contexto se sitúa la creación de la Comisión Interdepartamental para la Implementación de Medidas de Transformación de la Administración (CIMTA), órgano de carácter interno integrado por altos cargos y responsables administrativos de los distintos departamentos de la Generalitat. Aunque su constitución responde a la lógica de desarrollo del programa CETRA, la CIMTA asume una función decisiva: transformar las recomendaciones en actuaciones administrativas concretas, definir calendarios de ejecución y coordinar la acción interdepartamental.

El trabajo de esta comisión culminó en un informe de implementación presentado en marzo de 2026 y también disponible en abierto en internet, en el que se establecen las bases operativas para el despliegue efectivo de las reformas.

Paralelamente a la fase de implementación, se introduce un tercer elemento institucional destinado a asegurar la continuidad, el seguimiento y la evaluación de la reforma. Este elemento se articula mediante el Acuerdo GOV/251/2025, de 4 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor para la Reforma de la Administración (CARE).

A diferencia de la CETRA, cuya función se centraba en el diseño de propuestas, el CARE se configura como un órgano de carácter permanente orientado al acompañamiento estratégico del proceso de transformación. Sus funciones incluyen el seguimiento del grado de ejecución de las medidas, la evaluación de sus resultados y la formulación de recomendaciones adicionales en función de la evolución del proceso.

Desde una perspectiva de teoría de la organización administrativa y de los principios de buena administración, la secuencia CETRA-CIMTA-CARE permite identificar un modelo institucional interesante.

En primer lugar, se distingue claramente una fase de elaboración experta de propuestas, separada de la estructura administrativa ordinaria, lo que refuerza la calidad técnica del diagnóstico y de las soluciones propuestas. En segundo lugar, se articula una fase de implementación confiada a órganos internos de la Administración, lo que garantiza la viabilidad operativa de las reformas y su integración en la práctica administrativa. Finalmente, se establece un mecanismo de seguimiento y evaluación que introduce una dimensión de control y aprendizaje continuo, característica de los modelos avanzados de gobernanza pública.

En conjunto, la trayectoria de la CETRA no puede entenderse como la actuación aislada de una comisión de expertos, sino como el primer eslabón de un proceso institucional más amplio que busca transformar de manera sistemática la Administración pública catalana y que puede ofrecer ideas de interés para el resto del Estado.

Es en el contexto de esta inusual y amplia iniciativa en el que se sitúa una parte de este Anuario, con vocación de presentar temas de común interés para todas las Administraciones en España, con singular atención al mundo local. Contamos en el mismo con distintos especialistas, de los más de 100 que colaboraron en los trabajos de la CETRA durante un año, coordinando algunos de sus 12 grupos o bien participando en los trabajos de estos.

En el marco descrito, en cuanto a la estructura del Anuario este año, el mismo cuenta con un conjunto de estudios dedicados a analizar la buena administración y la mejora de los servicios públicos.

Las contribuciones se inician con la aportación del profesor **Carles Ramió Matas**, como especialista en la materia y presidente de la mencionada CETRA.

Ramió procede al análisis de dos procesos en curso de reforma administrativa: los de la Administración General del Estado y de la Generalitat de Cataluña. De acuerdo con lo expuesto por el autor, las Administraciones españolas atraviesan una crisis sistémica tras décadas de inmovilismo estructural. El modelo actual, diseñado hace sesenta años, se ve superado por el factor demográfico (envejecimiento e inmigración) y un entorno global turbulento. Los intentos históricos de reforma han fracasado por ser excesivamente holísticos (“querer cambiarlo todo para que nada cambie”) o por la inestabilidad política.

Actualmente, se observan dos enfoques distintos.

Por un lado, el de la Administración General del Estado (AGE). Bajo la estrategia “Consenso por una Administración Abierta” (2025), se prioriza la atención ciudadana, la simplificación del lenguaje y el uso de la evidencia científica en las políticas públicas. Su propuesta más disruptiva es el cambio de un sistema de selección memorístico a uno basado en competencias. No obstante, el autor critica la falta de una carrera horizontal real y una regulación profunda de la dirección pública profesional.

Por otro lado, el de la Generalitat de Cataluña. A través de la comisión de expertos CETRA, se han impulsado 50 propuestas operativas con una metodología de implementación inmediata. Destacan la creación de una dirección pública profesional con dos niveles (directores generales y subdirectores), la regulación del derecho al error, por primera vez en España, siguiendo experiencias europeas previas, mediante la Ley catalana 9/2025, de 13 de noviembre, que modifica la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, para humanizar la relación con el ciudadano, y el programa piloto “Catalunya Futur” para captar talento joven mediante sistemas meritocráticos alternativos.

A nivel transversal, la reforma exige un nuevo modelo organizativo que sustituya la jerarquía rígida por unidades temporales de gestión por proyectos, y la transformación de las direcciones de servicios en gerencias profesionales. Asimismo, se propone una carrera horizontal auténtica, basada en el valor aportado y ámbitos funcionales, rechazando el modelo de “tramos” por antigüedad que encarece el sistema sin mejorar el desempeño.

La contribución señala el mundo local como un elemento crítico para la legitimidad de la reforma. Se destaca que el ciudadano no distingue competencias entre Administraciones al realizar un trámite, por lo que resulta relevante hablar de gobernanza colaborativa. En efecto, existe una necesidad imperativa de integrar la perspectiva municipal en la normativa de la Generalitat, 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 la reforma, en el caso catalán, intenta corregir mediante una visión de Administración multinivel y coordinada.

Se plantean varias conclusiones y recomendaciones definitivas para el éxito de la transformación:

- Debe abandonarse el maximalismo. Las reformas deben centrarse en “palancas de cambio” concretas y de implementación rápida, en lugar de planes integrales inabarcables.

- Hay cuatro pilares de toda verdadera reforma. Cualquier cambio profundo debe sustentarse obligatoriamente en: 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).

- Debe prevalecer la valentía política frente al corporativismo. La conclusión final es que estas reformas no son solo planes tecnocráticos, sino un “mapa de supervivencia”. 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.

- Debe realizarse un uso ético y estratégico de la tecnología. Se recomienda la creación de “gemelos digitales”, para testar innovaciones antes de aplicarlas a la ciudadanía y evitar la “tristeza burocrática” de sistemas fallidos.

- La importancia del derecho al error. Se concluye que es necesario un cambio cultural (ya convertido en ley en Cataluña) para que la Administración deje de ser punitiva y el ciudadano no sea tratado como un “súbdito infalible”.

Tras este análisis inicial, **Esther Pano Puey**, coordinadora del Grupo 2 de la CETRA (dedicado al diseño de los servicios públicos desde las necesidades y la mirada de la ciudadanía), se ocupa de la orientación ciudadana como elemento de articulación de los servicios públicos.

Pano presenta, en su estudio, un conjunto de propuestas aplicadas para la incorporación de la visión de la orientación ciudadana en las Administraciones públicas, estableciéndola como un principio estructurador de la acción pública que supera su concepción tradicional limitada a la atención al usuario.

Y es que, como recuerda Pano, debemos entender que la orientación ciudadana, en su formulación contemporánea, integra al menos tres dimensiones complementarias: una dimensión prestacional (vinculada a la calidad y accesibilidad), una dimensión relacional (referida a la forma de interacción con las personas) y una dimensión político-democrática (que pone en valor el papel de la ciudadanía como sujeto con capacidad de incidencia en la definición de lo público). La autora, justamente, a partir de este enfoque propone una serie de criterios de reforma.

Este enfoque obliga a replantear los procedimientos administrativos, especialmente en aquellos casos en que se puedan apreciar errores de diseño desde el punto de vista ciudadano por el hecho de exigir comprender regulaciones complejas, aportar obligatoriamente documentos difíciles de obtener, o soportar esperas, entre otras posibles dificultades. La autora propone plantear el diseño de los procedimientos a partir del resultado del análisis previo realizado para identificar fricciones, barreras y necesidades de

la ciudadanía, para, así, después traducir esa comprensión a procedimientos, formularios o criterios de resolución.

Además, la orientación ciudadana impone una visión amplia sobre la forma y el momento en que la ciudadanía entra en contacto directo con personal de la Administración, y es que, según el enfoque presentado por Pano, no se trata únicamente de garantizar un punto de acceso u oficina de atención, sino que se debe configurar una Administración porosa, con mecanismos de interacción directa entre la ciudadanía y los responsables de los servicios. En este sentido, el trabajo amplía el concepto de acceso a la Administración, superando su identificación con los servicios de atención al público, ya que la orientación ciudadana implica concebir la Administración como una organización relacional y permeable, en la que la interacción no se limita a un punto inicial, sino que se extiende a lo largo de todo el itinerario administrativo.

Asimismo, se rechaza una identificación simplista entre orientación ciudadana y digitalización. La autora defiende un modelo multimodal que combine canales presenciales y digitales de forma complementaria, adaptándose a las capacidades y necesidades de la ciudadanía. Este enfoque reconoce tanto el potencial de la digitalización como sus riesgos en términos de exclusión y sobrecarga para determinados colectivos.

Otro relevante eje de reforma se sitúa en la redefinición del concepto de coste en la Administración pública. Frente a una concepción tradicional centrada en los costes internos de producción, se propone una visión integral que incorpore también los costes trasladados a la ciudadanía. La autora subraya que la externalización de cargas administrativas puede generar ineficiencias agregadas, al provocar errores, duplicidades y barreras de acceso. En consecuencia, se plantea la necesidad de analizar el ciclo completo de interacción, integrando tanto las actividades internas como las asumidas por la ciudadanía, con el fin de optimizar el sistema en su conjunto.

Insiste también la autora en la importancia de adoptar compromisos de calidad que puedan medirse, y de hecho aboga por la concreción de indicadores. Estos compromisos, además, deberían poderse extender a toda la cadena de provisión del servicio o actividad, incluyendo posibles entes instrumentales y medios de gestión indirecta.

Señala, por otro lado, que los sistemas formales de quejas y sugerencias deben plantearse como una fuente para llevar a cabo procesos de aprendizaje organizativo. La autora propone reinterpretar estas interacciones con el fin de alimentar la mejora de los servicios y fortalecer la relación entre Administración y ciudadanía. En este sentido, la queja deja de ser un indi-

gador de disfunción aislada para convertirse en un recurso con potencial transformador.

Finalmente, el trabajo introduce la integralidad como principio de estructuración del sector público, como forma necesaria de reacción ante la fragmentación institucional derivada de la especialización y la gobernanza multinivel, para avanzar hacia mecanismos de coordinación efectiva.

Del estudio de Pano se pueden extraer conclusiones de gran interés para guiar la transformación del funcionamiento de las Administraciones, de las que se pueden destacar las tres siguientes:

a) La necesidad de reorientar el diseño institucional desde la experiencia ciudadana, desplazando el foco desde la lógica interna de expedientes, distribución de competencias y unidades administrativas, hacia la comprensión de la experiencia ciudadana en su relación con la Administración. Para ello, resulta esencial identificar fricciones, barreras y cargas administrativas en la interacción cotidiana con el ayuntamiento, y adaptar procedimientos y canales a partir de esa evidencia, sin renunciar a las garantías jurídicas correspondientes.

b) La aplicación de modelos de acceso ciudadano amplios, tanto en relación con los medios como en relación con el momento en que puedan operar. Así, en cuanto a los medios, la autora rechaza una digitalización sustitutiva y propone una lógica de complementariedad de la relación digital y presencial con la Administración. Y, en relación con el momento en que puede requerirse la interacción entre ciudadano y Administración, se señala la necesidad de superar la concepción de la atención ciudadana en favor de una orientación ciudadana amplia, que no se dé en momentos puntuales, sino en todo momento, y que, más que limitarse a la relación con oficinas especializadas en atención general al público, pueda realizarse mediante el contacto directo con las personas responsables del servicio correspondiente.

c) La implantación de compromisos de calidad. En efecto, el texto propone evolucionar desde las cartas de servicios hacia compromisos de calidad como instrumentos de mejora continua, para cuya materialización Pano considera esencial definir indicadores medibles vinculados a la experiencia ciudadana, así como extender esos compromisos a toda la cadena de prestación, incluyendo también a los sujetos externos que participan en la prestación del servicio. Asimismo, el trabajo de Pano destaca la importancia de las interacciones espontáneas (como quejas y sugerencias) como fuente de aprendizaje institucional, internalizándolas para iniciar procesos de mejora, transformando esa información en auténticos cambios operativos.

En tercer lugar, **Juan de la Paz Sánchez** analiza la transparencia de la trazabilidad de los trámites y servicios, desde la perspectiva que le ofrece haber sido el coordinador del Grupo 5 de la CETRA, dedicado precisamente a este tema.

En este trabajo, De la Paz plantea una reflexión aplicada sobre la modernización del sector público, partiendo de la identificación, como problema central, de la falta de transparencia, trazabilidad y accesibilidad en la gestión de trámites administrativos, lo cual genera una percepción de opacidad, fragmentación y complejidad por parte de la ciudadanía.

A partir de este diagnóstico, se plantea una transformación integral que no se limita a la dimensión tecnológica, sino que incorpora de manera decisiva factores organizativos, culturales y de gobernanza, subrayando la necesidad de una Administración más comprensible, eficiente y centrada en las personas, capaz de garantizar la inclusión digital y de mejorar la experiencia de usuario en su interacción con los servicios públicos. El núcleo propositivo del documento se articula en torno a cinco iniciativas interdependientes que estructuran la transformación propuesta. En primer lugar, el Sistema de Información Unificado (SIU) se concibe como la base del modelo, al establecer una fuente única y centralizada de datos sobre los trámites administrativos, con información homogénea, actualizada y accesible, lo que permite reducir duplicidades, mejorar la eficiencia interna y reforzar la transparencia.

En segundo lugar, el Punto de Acceso Único (PAU) actúa como la interfaz pública de este sistema, ofreciendo a la ciudadanía un entorno centralizado para consultar, gestionar y hacer seguimiento de sus trámites, así como para interactuar con la Administración de forma bidireccional y en tiempo real. En relación con este aspecto, se señala el potencial del entorno digital para avanzar hacia una Administración más proactiva, utilizando la información y la interacción continua con las personas usuarias para anticipar necesidades y acercar los servicios al conjunto de la ciudadanía y del territorio.

En tercer lugar, la Estrategia Organizativa de Transformación Digital aborda el déficit de gobernanza mediante la creación de una estructura transversal, orientada a resultados, destinada a liderar la transformación digital, y capaz de coordinar los distintos ámbitos administrativos, para unificar criterios y acelerar el cambio cultural necesario para una digitalización efectiva.

Las dos últimas propuestas completan el modelo desde una perspectiva de inclusión y proactividad. El Centro de Asistencia Telemática Integral (Gencat360) se orienta a superar las barreras digitales mediante un servicio de acompañamiento personalizado que facilita la tramitación electrónica, especialmente para colectivos vulnerables, contribuyendo tanto a la mejora

de la accesibilidad como al incremento de la autonomía digital de la ciudadanía. Por su parte, la propuesta de gobernanza de datos introduce una dimensión estratégica clave al plantear la necesidad de adaptar el marco normativo y organizativo para permitir un uso más eficiente, interoperable y transparente de los datos públicos, con el objetivo de avanzar hacia una Administración proactiva, capaz de anticipar necesidades y diseñar políticas basadas en datos.

Finalmente, el autor concluye destacando la coherencia sistémica de las iniciativas propuestas, subrayando su carácter complementario y su capacidad para reforzarse mutuamente, así como su aplicabilidad en distintos niveles de la Administración, resultando también una reflexión de interés en el ámbito local. Por ejemplo, destaca la necesidad del reconocimiento efectivo de la trazabilidad (respecto de trámites) como derecho ciudadano que tendría gran recorrido en el ámbito local, y con una clara vinculación con el derecho a una buena administración, y finalmente también enfatiza la importancia del liderazgo político y la voluntad de superar inercias organizativas como factores clave para poder avanzar hacia un modelo de Administración pública más transparente, accesible, eficiente y proactivo, centrado en la ciudadanía.

A continuación, el profesor **César Cierco Seira**, uno de los miembros del Grupo 1 de la CETRA (dedicado a la simplificación normativa y de procesos), y **Antonio Ropero Vilaró**, secretario general del Ayuntamiento de Lleida, realizan una crónica de un nuevo impulso en la reforma de la Administración.

La reciente aprobación de la Ley catalana 9/2025, ya mencionada, constituye un hito fundamental en el esfuerzo por revertir el progresivo deterioro de la imagen social de las instituciones públicas. Este impulso reformista nace de una sensación de urgencia motivada por el malestar ciudadano frente a la burocratización, y busca una transformación tangible y perceptible a corto plazo que sitúe el derecho a una buena administración en el centro de la actuación pública.

En este contexto, la normativa despliega una proyección singular sobre las Administraciones locales, puesto que es en el ámbito municipal donde el contacto con la ciudadanía resulta más estrecho y donde la personalización de los servicios adquiere su mayor sentido. Una de las medidas con mayor impacto local es la supresión de la cita previa obligatoria, la cual deja de ser un requisito para convertirse exclusivamente en un instrumento opcional de mejora del servicio. Esto es especialmente relevante en trámites de proximidad como la gestión del padrón municipal, donde la aportación

de la documentación necesaria debería permitir la inscripción inmediata, garantizando así la satisfacción del interés público sin esperas innecesarias.

Asimismo, el nuevo marco legal consagra el derecho al lenguaje claro y comprensible, obligando a las corporaciones locales a abandonar tecnicismos que dificulten la comunicación. El objetivo es obtener la complicidad del vecino en la resolución de los expedientes, como sucede en los casos de ruina urbanística, donde la claridad en la notificación facilita el cumplimiento de las órdenes de derribo y mejora la seguridad pública. Acompañando a esta medida, se introduce la proactividad y personalización de los servicios, permitiendo que los ayuntamientos se anticipen a las necesidades del ciudadano, ofreciendo por ejemplo plazas escolares o tarjetas de residente en el mismo momento del empadronamiento.

Un elemento innovador de la reforma es la institucionalización del derecho al error, basado en el principio de confianza recíproca. Este derecho permite a los ciudadanos rectificar fallos materiales o formales sin ser sancionados, siempre que actúen de buena fe y sea la primera vez que ocurra. De manera simétrica, se protege a los empleados públicos locales frente a la denominada burocracia defensiva, eximiéndolos de responsabilidad por errores cometidos en el ejercicio de sus funciones, salvo en casos de dolo o negligencia grave.

No obstante, persisten retos estructurales como la rémora de los informes preceptivos, cuya demora bloquea sistemáticamente la tramitación de expedientes. Ante esta situación, se propone la sustitución de valoraciones técnicas por consultas a repositorios de datos o la introducción de la oralidad mediante vistas conjuntas que agilicen la toma de decisiones. Por otro lado, la emergencia de la inteligencia artificial presenta riesgos cuando se utiliza de forma no institucionalizada por los empleados para ahorrar tiempo, lo que exige una regulación clara que evite vulneraciones de la privacidad.

Como conclusión, se desprende que el éxito de esta reforma no depende únicamente de la voluntad legislativa, sino también de su capacidad para orientar a 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. Finalmente, se aconseja reducir el abuso de los informes preceptivos y fomentar la rendición de cuentas anual ante los órganos legislativos sobre

el estado de la atención ciudadana para asegurar la efectividad de los cambios introducidos.

La siguiente contribución viene de la mano del profesor **Julio Tejedor Bielsa**, quien también formó parte del Grupo 1 de la CETRA antes mencionado. Tejedor aborda la cuestión de los planes y proyectos de interés general como instrumentos de gestión de grandes proyectos, centrándose en la experiencia aragonesa y en lo que puede tener de interés para otros ámbitos geográficos.

La contribución analiza el régimen jurídico y el impacto de los planes y proyectos de interés general de Aragón (PIGA) como instrumentos de ordenación territorial destinados a agilizar actuaciones de especial trascendencia económica, social o cultural.

Los PIGA son herramientas operativas que permiten la transformación urbanística del suelo mediante la urbanización (planes) o la edificación (proyectos) de forma directamente ejecutable. Su principal característica es la capacidad de integrar en un solo procedimiento la ordenación pormenorizada, el proyecto ejecutivo y el control ambiental, lo que agiliza significativamente la implantación de actividades industriales, energéticas o de servicios de gran magnitud.

La aplicación de los PIGA supone un desplazamiento de las competencias urbanísticas tradicionales de los ayuntamientos, lo que genera tensiones en varios niveles.

Por un lado, en relación con su prevalencia sobre el planeamiento local, puesto que las determinaciones de los PIGA vinculan y prevalecen sobre los instrumentos de planeamiento municipal, pudiendo incluso determinar la clasificación y calificación urbanística de los terrenos afectados.

Por otro lado, debe tenerse presente la fiscalidad municipal. Un punto crítico es la pérdida del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO). Al ser instrumentos directamente ejecutables que no requieren licencia de obras municipal, el hecho imponible no se devenga, privando a los ayuntamientos de un ingreso tributario esencial.

En tercer lugar, la cuestión de la participación y de las cesiones también es relevante. Aunque se garantiza un trámite de audiencia a los municipios afectados, el Gobierno de Aragón tiene la última palabra en caso de disconformidad. Las cesiones de suelo y aprovechamiento se realizan inicialmente a favor de la Comunidad Autónoma para su posterior entrega al municipio, condicionado a menudo a la recepción de la urbanización.

Tejedor extrae algunas conclusiones sobre el modelo aragonés:

- a) Riesgo de inconstitucionalidad: La jurisprudencia del Tribunal Constitucional advierte que no es admisible prescindir de la clasificación

municipal de forma genérica. Para que la autonomía local ceda ante el interés regional, debe existir una motivación extrema y una delimitación clara de los supuestos habilitantes.

- b) Hibridación normativa: El modelo ha evolucionado desde una regulación dual (urbanística y territorial) hacia una regulación íntegra en la normativa de ordenación del territorio, dejando la urbanística como supletoria.
- c) Finalidad empresarial: Los PIGA no deben usarse como “ventanillas alternativas” para meros procesos inmobiliarios o especulativos; su legitimidad reside en el desarrollo directo de una actividad empresarial finalista merecedora de interés general.

Entre sus recomendaciones, destacan:

- a) Institucionalización de la gobernanza: Se recomienda 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) Indicadores objetivos de interés general: Es necesario 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) Colaboración interadministrativa: 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) Compensación local: 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.

Finalmente, las contribuciones se cierran con el habitual análisis de la CNMC, elaborado en esta ocasión por **Julia García-Royo Díaz, Oscar Huerto Cobos y Rocío Navarro-Rubio Aguilar**, respecto a las barreras y recomendaciones para mejorar la creación, el crecimiento y el acceso a la contratación pública de las pymes, y el reto de impulsar una Administración eficiente respecto de estas.

Como señalan los autores, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en España, que representan el 99,84 % del tejido empresarial y el 65 % del empleo privado, está condicionada de manera directa por la

calidad y eficiencia de la interacción con la Administración pública. El actual marco regulatorio y procedimental impone cargas que, debido a los recursos limitados de estas organizaciones, desplazan el esfuerzo desde la innovación y la producción hacia la gestión administrativa y el cumplimiento normativo. Esta problemática se manifiesta con especial intensidad en la asimetría de los costes fijos de cumplimiento, los cuales resultan proporcionalmente más elevados para las empresas de menor tamaño, generando incertidumbre y retrasos en la toma de decisiones estratégicas.

En lo que respecta al ámbito local, se identifican fricciones críticas durante la fase de creación de empresas y el inicio de operaciones, ya que la obtención de licencias de apertura o actividad ante los ayuntamientos puede demorarse entre tres y seis meses. Esta demora es particularmente gravosa porque obliga a los emprendedores a afrontar gastos de alquiler, suministros y salarios sin capacidad de generar ingresos, lo que compromete su liquidez inicial. Asimismo, la fragmentación normativa entre diferentes municipios y comunidades autónomas genera un peaje de adaptación que dificulta la expansión territorial, pues la falta de estándares comunes obliga a las pymes a interpretar y documentar requisitos que varían según la ordenanza local aplicable.

Para superar estos obstáculos, se recomienda 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. Resulta imperativo 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. De igual modo, la Administración debe 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.

En el ámbito del crecimiento empresarial, es fundamental 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. 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. Además, 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.

Como conclusión, se desprende que una Administración eficiente para las pymes 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. En última instancia, la mejora de la calidad regulatoria y administrativa actúa como una palanca estratégica de productividad, permitiendo que las pymes compitan en un entorno más previsible, proporcionado y transparente.

Finalmente, se cierra el Anuario, como en años anteriores, con sus secciones fijas:

- La de documentos de interés, elaborada por **José Luis Ros-Medina y Víctor Bonilla Ortega**, mediante la que se presentan los materiales más relevantes seleccionados a nivel nacional e internacional en el ámbito del buen gobierno y de la buena administración, incluyendo la calidad regulatoria.
- La bibliográfica, elaborada por el profesor **Oscar Capdeferro Villagrasa**, coordinador del Anuario, donde se seleccionan y sistematizan los estudios nacionales e internacionales relevantes en los temas que trata esta publicación.

Además, contamos de nuevo con la sección de jurisprudencia seleccionada y comentada, en la que pueden encontrarse relevantes sentencias judiciales internacionales, europeas y españolas sobre temas vinculados con el Anuario, y en la que se constata, de nuevo, la consolidación del derecho a una buena administración como elemento de control judicial.

El magistrado **José Ramón Chaves García** se ocupa de nuevo de comentarnos las sentencias más significativas al respecto del TJUE, de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas y de la Audiencia Nacional, mediante una meritoria tarea de selección de las más representativas entre la —de nuevo— abundante cosecha de 2025.

El año 2025 ha sido otra vez fructífero en la jurisprudencia del Tribunal Supremo español en relación con la buena administración. **Jesús Cudero Blas** realiza una interesante exposición al respecto.

Finalmente, en esta sección, incorporamos también el habitual estudio de **Juli Ponce Solé** sobre el buen gobierno y la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH.

## 2

### Conclusiones y recomendaciones derivadas de las contribuciones de este Anuario

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 crucial para luchar contra los populismos que lo amenazan.

Las reformas para la mejora de los servicios públicos no son solo planes tecnocráticos, sino también 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 con 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 a 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 solo con normas, estas también pueden contribuir a ello.

Así, 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*). El derecho al error 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, de 10 de agosto de 2018, conocida como *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 a 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 documenta-

- ción 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.