

## NOTÍCIA DE LLIBRES

**Joan Amenós Álamo<sup>1</sup>**  
*Professor titular de dret administratiu*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

**Sumari:** 1. Introducció. la revista de llibres i l'al·luvió de cada dia; 2. Judith Gifreu i Font i Josep Ramon Fuentes i Gasó (Dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, segona edició, València, Tirant lo Blanch i Associació Catalana de Municipis, 2022; 3. Joan-Pere López-Pulido, *Perspectiva cognitiva y nudge público: La actuación conductual de los entes públicos*, estudi preliminar de Vicenç Aguado i Cudolà, Pamplona, Aranzadi, 2023.

### 1. INTRODUCCIÓ. LA REVISTA DE LLIBRES I L'AL·LUVIÓ DE CADA DIA

1.1. «Odio els llibres nous», deia el gran crític i assagista William Hazlitt, que afegia: «Hi ha vint o trenta volums que llegeixo i torno a rellegir, un cop i un altre, i són els únics que m'agrada llegir».<sup>2</sup> Quin luxe davant la intoxicació de la novetat! Desgraciadament, no ens el podem permetre. La multitud de persones compromesa amb aquest fenomen que anomenem *Administració pública* no pot descansar en el silenci d'una tranquil·la biblioteca d'algun poblet de l'interior oblidat. El soroll de les lleis embogides i de les publicacions a dojo que viuen i moren com mosques en temporades cada cop més curtes, multiplica per mil l'arribada dels llibres, acompanyats ara —com nens que salten al costat de la desfilada dels Reis Mags— per blogs, repertoris automàtics i immediats de jurisprudència i grups de WhatsApp que ens diuen de seguida el que realment s'hi cou (ja sigui a casa dels primeríssims experts, ja sigui amb la colla del bar).

Llavors, quin ha de ser el paper d'una secció de bibliografia? Actualment, no és senzill respondre. En primer lloc, considero que hem de fugir del cens de novetats. Això ja ho fan —més bé o més malament— el buscador d'internet i l'olfacte del lector. Tampoc no caurem en l'estudi aprofundit de cada obra o del pròleg desproporcionat i musical que canta pesadament les lloances del que ve al darrere. Convé, al meu entendre, anar al gra i decidir ràpidament per què un volum val la pena.

1.2. Cal limitar-se a comentar l'índex o les matèries principals, o hem de pujar directament al quadrilàter i començar a discutir amb l'autor? Aquí és convenient l'equilibri. Hi ha obres

1. joan.amenos@uab.cat

2. Pres de P. SALINAS, *El defensor*, Barcelona, Círculo de Lectores, 1991, p. 150.

que demanen un passeig tranquil i descriptiu i d'altres que mouen de seguida brega intel·lectual.

La selecció és feina meva, evidentment, però convido els lectors i els interessats en la matèria a enviar-me algun avís sobre llibres que els han cridat l'atenció —o que hagin escrit ells, no cal dir-ho—. La responsabilitat no la perdo, però entre tots podem enriquir l'àgora del coneixement, sobretot quan n'entren de nous. He indicat el meu correu electrònic en la primera nota a peu de pàgina.

Per a acabar, penso que és útil repartir aquests comentaris entre les obres de fons —que llauren els camps de tota la vida, els imprescindibles paisatges escrits i pintats des de sempre— i els llibres que apareixen com una peça imprevista i ens obliguen a mirar horitzons desconeguts. Aquest és, precisament, el criteri que hem seguit avui, amb un primer text que ja és indispensable i amb un segon que ataca l'edifici del coneixement consolidat amb la precisió d'un franc tirador.

## 2. JUDITH GIFREU I FONT I JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ (DIR.), *RÈGIM JURÍDIC DELS GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA*, SEGONA EDICIÓ, VALÈNCIA, TIRANT LO BLANCH I ASSOCIACIÓ CATALANA DE MUNICIPIS, 2022

2.1. Em comentava fa uns anys el recordat mestre de secretaris d'ajuntament i fi jurista Don Luis Chacón Ortega (1935-2014) que li hauria agradat ser més conegut pels seus treballs teòrics. Era un especialista notable, per exemple, en l'enrevessada trinxera del patrimoni de les administracions (i va escriure un catàleg de termes urbanístics fonamental en aquells anys d'expansió d'aquesta branca). Els seus dictàmens —i els seus cursos— valien un imperi. No obstant això, el cert és que centenars de funcionaris i lletrats locals sabien el seu nom gràcies als seus formularis de procediments administratius, sempre en lloc principalíssim a les taules i als prestatges de les escriptories municipals.

Observem un fenomen semblant amb l'obra de la qual parlarem tot seguit. El llibre va tenir una primera edició el 2009 i, amb cinquanta-vuit capítols redactats per especialistes de primera línia, afrontava tot l'univers del dret local:

- Marc jurídic
- Organització i competències
- Règim jurídic i gestió
- Activitats administratives locals
- Competències sectorials
- Règim econòmic i financer

L'objectiu de cada capítol quedava clar des del primer moment: una exposició breu (normalment, entre quinze i trenta pàgines), però amb afany de ser completa. De fet, en molts casos impressiona el repertori bibliogràfic dels articles.

El llibre va fer el seu camí i ben aviat es mostrà útil per a l'informe i per al dictamen, però també per al tenaç aspirant a funcionari o per a l'alcalde interessat a tenir una visió ràpida i precisa (no una pantalleta de divulgació per internet) d'algun tema que obsessionava l'interventor o neguitejava el cap de la guàrdia urbana. Tampoc no era sobrer per als lletrats que pledegen contra els municipis o per als assessors dels veïns o dels barris i les seves organitzacions.

2.2. L'any 2022 se'n va publicar una segona edició ampliada. Només havien passat tretze anys, però Tirant lo Blanch i l'Associació Catalana de Municipis es van engrescar en aquesta nova entrega. Les sis grans parts que hem mencionat s'hi mantenen, però ara ja hem passat als seixanta-nou capítols i es veu de seguida que tots els epígrafs són molt més ambiciosos. Per exemple, l'obra ha guanyat en profunditat doctrinal i els autors eren conscients que havien d'escriure articles del màxim nivell. Pràcticament qualsevol de les aportacions podria ser un text seleccionat en les revistes científiques més acreditades. Vegeu, com a mostra, les anàlisis dels serveis públics locals (Martínez-Alonso Camps), el contenciós administratiu (Macías), la funció pública (Boltaina), el model directiu (Ramió), l'expropiació forçosa (Picó), l'activitat urbanística (Gifreu), els equipaments comercials (Marina Rodríguez) o la planificació estratègica (Miquel Salvador).

2.3. La primera edició ja estava preocupada per cobrir tot l'espectre de les activitats locals (ja parlava, per exemple, de gestió de la immigració i mobilitat). Però ara no es renuncia a cap tema rellevant. Així, el professor Cerrillo ens il·lustra sobre l'Administració digital, en Roger Cots dictamina sobre la transparència i Endrius Cocciolo i Alba Fornés s'atreveixen a parlar sobre prevenció de la corrupció. Fins i tot hi apareixen capítols per a les polítiques públiques locals (Bertrana), les estratègies comunicatives (Aira) o la justícia de pau (Marín).

Això no vol dir que es renunciï als fonaments de sempre, que ja van ser determinants per a l'èxit de la primera edició: configuració històrica (ara ampliada i potser més rellevant encara si sentim les darreres notícies), bases constitucionals i dret europeu, doctrina consultiva (amb una aportació rellevant de Jaume Vernet), relacions interadministratives — amb un article del malaguanyat Joaquim Ferret, completat per Marc Marsal—, organització —exhaurint la matèria, ja que es mou des dels ens supramunicipals fins als règims especials i les organitzacions inframunicipals—. Això últim ens connecta amb una altra de les bondats d'aquesta recopilació: a diferència d'altres treballs de consulta general en aquest camp, pot servir perfectament a un municipi petit o mitjà o a una gran corporació. El manual manté la seva vivesa amb independència de les dimensions de l'ens.

2.4. Un darrer avís: he insistit en la qualitat doctrinal del llibre i en la seva altura teòrica. Però, precisament per això, la seva aplicació pràctica és indiscutible. Per a acabar-ho d'adobar, hem de subratllar la diversitat de les perspectives: articles de magistrats, secretaris i interventors d'ajuntament, gestors públics i advocats, que fan via amb professors d'universitats (juristes i politòlegs) per a lliurar una informació actualitzada, útil, condensada i amb excel·lència teòrica. No pot faltar a les taules i els prestatges de les escrivanies locals.

3. JOAN-PERE LÓPEZ-PULIDO, *PERSPECTIVA COGNITIVA Y NUDGE PÚBLICO: LA ACTUACIÓN CONDUCTUAL DE LOS ENTES PÚBLICOS*, ESTUDI PRELIMINAR DE VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ, PAMPLONA, ARANZADI, 2023

3.1. «Emperador, lleva't, i recorda que ets un miserable mortal»: així apel·lava al cor de Filip de Macedònia l'esclau encarregat de la ritual admonició matinal. Es volia despertar d'aquesta manera la humilitat i la moderació en l'exercici del poder.

El *nudge*, la petita o suau empenta o l'esperó (sobre la traducció correcta al català, en parlarem després), és també una orientació informativa, però dirigida ara des del poder públic cap als ciutadans, i no tant potser al cor, sinó a la raó.

3.2. No és fàcil definir aquesta figura que, des de fa uns anys, ha començat a preocupar la doctrina espanyola. Vegem-ne alguns exemples:

— La prohibició d'accés als bars i restaurants per a persones que no s'hagin vacunat (dins d'un pla públic de vacunació).

— La presa d'opcions *per defecte* en el marc d'un procediment o una actuació automatitzada davant l'Administració.

— La inserció obligatòria als paquets de tabac de fotografies sobre els danys produïts per aquesta substància.

— L'oferta a la mare de contemplar un vídeo del fetus viu, abans de practicar l'avortament.

— La impressió als bitllets d'avió de gràfics que mostren el grau de contaminació atmosfèrica que prové del mateix vol.

— El *semàfor nutricional*, que informa el consumidor sobre certes propietats saludables dels aliments.

Precisament, aquest darrer supòsit omple la tercera part del llibre que comentem. Les dues precedents es dediquen a la definició del *nudge* —paradigma de l'actuació conductual del poder públic— i a la reflexió sobre el seu règim jurídic i límits.

3.3. El *nudge*, com hem avançat, és una orientació informativa dirigida a obtenir un resultat d'interès públic. No és una declaració de voluntat que obligui l'afectat i que s'executi amb els mitjans establerts legalment en cas d'incompliment. No és tampoc un simple subministrament de dades que poden afectar els drets i interessos dels particulars, com passa —per exemple— amb la informació pública situada dins d'un procediment d'aprovació d'una resolució o d'una disposició de caràcter general.

Amb la indicació d'elements il·lustratius, de detalls, de proves o de reflexions, no es vol només augmentar el coneixement de l'administrat, sinó que s'espera una conducta determinada. Això ens planta davant de qüestions jurídiques delicades i és aquí on el treball desplega el seu màxim interès. ¿Poden deteriorar el lliure desenvolupament de la personalitat i la dignitat de la persona, aquestes píndoles informatives subministrades per l'Administració? Podria vulnerar-se, per exemple, la llibertat d'empresa? ¿Afavoreix aquesta acció administrativa el

dret d'autodirecció informativa en la presa de decisions informades? ¿Existeix, realment, una funció constitucional d'informació per part dels poders públics o es tracta d'un simple castell als núvols?

L'autor respon profundament aquests interrogants i, alhora, cus una xarxa de garanties per a evitar actuacions il·lícites a través del *nudge*: atribució de competència en la matèria, configuració com a potestat discrecional, preservació de la llibertat de decisió de l'administrat, interdicció de l'arbitrarietat, etc. En aquest ampli camp, el treball és ja imprescindible en el panorama actual de la doctrina.

He de fer, però, una objecció concreta: el *nudge* té un vessant imperatiu —el manament de tota la vida— que no està prou subratllat, al meu entendre, al llarg de tot el text. Per exemple, el semàfor nutricional és sovint obligatori, el productor de tabac ha de decorar *nolens volens* el paquet amb les conegudes imatges de pulmons devastats, el professional sanitari ha d'oferir la possibilitat de veure la filmació de l'ésser que viu a les entranyes de la dona que vol avortar, el restaurador que obli el requeriment vacunal serà sancionat... És a dir, les empentes suaus viuen moltes vegades en un motlle ben dur, encastades en les eines tradicionals de la intervenció imperativa. No dic que l'autor obli aquesta realitat, però queda molt desdibuixada. L'obra està centrada en la relació entre l'administrat i les informacions dels poders públics que volen acaronar la seva reflexió i seduir-lo de cara a una decisió favorable a l'interès públic.

3.4. Ara bé, el treball no es limita al règim jurídic de les actuacions que estem tractant. Existeix una primera part (de les tres que hi apareixen) destinada a explicar-nos que estem davant l'actuació conductual dels poders públics, tenint en compte aportacions vingudes des de la semiòtica, la lingüística, la psicologia... Aquest bloc de la investigació és certament molt atractiu i absolutament original, però es veu llastat per una sobrecàrrega conceptual que, al meu entendre, no deixa veure el bosc. En aquest darrer sentit, el capítol sobre construcció doctrinal i constitucional del *nudge* públic hauria d'anar a la segona part, que és on s'estructuren amb més claredat els límits i les garanties normatives. Això permetria, precisament, que l'edifici jurídic de la institució quedés més reforçat i més diàfan.

3.5. Parlem del mot. No té discussió el seu significat en anglès com a empenta suau (el substantiu) o a empènyer feblement (el verb). En castellà és cert que s'ha emprat *empujoncito* o, amb una proposta interessant, *acicate* —com ha fet el professor Juli Ponce—. En català, s'observa l'ús d'*empenta suau* i també d'*esperó*, encara que, en aquest darrer cas, té un aspecte dolorós i punyent<sup>3</sup> que dubto que coincideixi amb els perfils indicatius, de *soft law*, que es volen donar a la institució. Queda, per tant, la situació oberta, encara que ens hem d'apressar perquè —en les circumstàncies actuals— no és fàcil que el català respongui davant l'anglicisme, que ben aviat pronunciarem com si passegéssim a la vora del Tàmesi: *natch* i *natches*.

3. Això queda confirmat amb la consulta de l'entrada «esperó» dins del *Diccionari etimològic i complementari de la llengua catalana* de Joan Coromines (Barcelona, Curial Edicions Catalanes, 1980).

3.6. Les orientacions informatives per a afavorir l'interès general han existit des de sempre, però l'obra de López-Pulido arriba en el moment decisiu. Diem això per dues raons. En primer lloc, perquè estem vivint l'època daurada del denominat *poder pastoral*, que ens vol ajudar a ser virtuoses i vol ajudar-nos quan som víctimes (reals o figurades). La manifestació més extrema d'aquest fet la tindriem en «la burocràcia del consol» (estudiada i definida recentment per Pablo de Lora).<sup>4</sup> En segon lloc, perquè les grans batalles socials i polítiques ja no es viuen en un carrer ple de llambordes i vidres trencats, sinó en un univers informatiu on la lluita entre la veritat i la mentida —com ocorre des del Gènesi— és ara constant, implacable i massiva.

És raonable que el poder públic, en defensa dels interessos generals, entri en aquest fangar informatiu amb algunes indicacions útils i petits estímuls que mantinguin la decisió lliure i racional del ciutadà però que, finalment, afavoreixin el comú. Aquesta darrera precisió és important: el *nudge* és una tècnica molt discutible si busca el benestar del destinatari (com es diu sovint al llarg de l'obra). El desenvolupament autònom de la personalitat i el meu benestar són cosa meua i és positiu que, almenys teòricament, quedin clares l'esfera individual i l'esfera dels interessos de la comunitat política.

L'oportunitat de l'obra és indiscutible. Les autoritats polítiques podran dissenyar amb més precisió l'ús d'aquestes eines. De fet, el llibre és sobretot una crida a prendre consciència d'aquests mètodes, que ja podem treballar amb una perspectiva científica. A més, no sols se'ns diu què són aquestes empentes, sinó també com s'han d'elaborar i aplicar. I això val tant per a un president del Govern embarcat en delicats reptes sanitaris (o de manca d'aigua, per exemple) com per a un alcalde preocupat per l'escàs èxit de les sancions administratives contra les molèsties i la brutícia dels gossos.

El text tampoc no pot faltar, per exemple, als despatxos dels advocats de les grans empreses, que podran reaccionar amb fonament davant certes campanyes públiques d'orientació de conductes (populistes o sense base experimental) que danyin la llibertat d'empresa. I, sobretot, serà útil per als estudiosos del dret, ja que el llibre ens llança un repte desacostumat: comença amb una anàlisi des de la lingüística, la psicologia i altres coneixements socials, i, després, encaixa l'eina dins les categories dogmàtiques i recomana com utilitzar-la respectant les garanties previstes per l'ordenament. Tant de bo aquesta notícia bibliogràfica sigui un esperó, amic lector, perquè vostè devori de seguida les pàgines que hem comentat.

---

4. Pablo de LORA, *Los derechos en broma: La moralización de la política en las democracias liberales*, Barcelona, Deusto, 2023, p. 63 i seg.